

# VU Research Portal

## **Bewust werken aan waterbewustzijn: studie naar de rol en relevantie van het begrip waterbewustzijn voor het waterbeleid**

de Boer, J.; Goosen, H.; Huitema, D.

2003

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

de Boer, J., Goosen, H., & Huitema, D. (2003). *Bewust werken aan waterbewustzijn: studie naar de rol en relevantie van het begrip waterbewustzijn voor het waterbeleid*. (IVM Report; No. E-03/09). Instituut voor Milieuvraagstukken.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Bewust werken aan waterbewustzijn

Studie naar de rol en relevantie van het begrip  
waterbewustzijn voor het waterbeleid

Joop de Boer, Hasse Goosen en Dave Huitema  
Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit

Oktober 2003

*vrije* Universiteit



*amsterdam*

---

# Colofon

---

**Opdrachtgever:**

DG Rijkswaterstaat, RIZA en RIKZ, in het kader van het project 'Waterbewustzijn'.

**Begeleiding:**

Ir. A.A. Arends (RIKZ)

Drs. A.Y.Dijkstra (RIZA)

Drs. H.C. van Twuiver (RIZA)

En de overige leden van de Projectgroep Waterbewustzijn

**Externe referenten:**

Prof. dr. J. Lengkeek

Dr. S. Lijklema

Prof. dr. B. Needham

IVM rapportnummer E03/09

Interne reviewer IVM: Matthijs Hisschemöller

Instituut voor Milieuvraagstukken

Vrije Universiteit

De Boelelaan 1087

1081 HV Amsterdam

Tel. 020-4449 555

Fax. 020-4449 553

E-mail: dave.huitema@ivm.vu.nl

**Overige rapporten in het kader van het project Waterbewustzijn:**

- De Boer, J. en D. Huitema, Bloemlezing waterbewustzijn. Waterbewustzijn als maatschappelijk en bestuurlijke fenomeen. Deel I: een selectie van relevante teksten, Amsterdam (IVM), 2003.
- De Boer, J. en D. Huitema, Bloemlezing waterbewustzijn. Waterbewustzijn als maatschappelijk en bestuurlijke fenomeen. Deel II: de bibliografie, Amsterdam (IVM), 2003.
- Valk, M. (e.a.), Waterbewustzijn in Nederland. Leren van risicobewustwordingprocessen in het buitenland, Amsterdam (RIKZ/RIZA/ERGO), 2002.

Zie ook [www.waterverkenningen.nl](http://www.waterverkenningen.nl)

---

## Voorwoord

De zeespiegel stijgt, de rivieren krijgen meer water te verstouwen, er valt meer regen in korte tijd. ons land daalt en deze zomer bleek een van de droogste zomers ooit. Tegen deze achtergrond heeft de regering in het jaar 2000 het waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw vastgelegd in de nota 'Anders omgaan met water'.

Onder de kop 'Bewustwording en draagvlak' zegt de nota: "Een delta met zijn vele water is aantrekkelijk om in te wonen, te werken en te recreëren. Maar zo'n laaggelegen gebied kent ook risico's; absolute veiligheid is niet te garanderen en ook wateroverlast is niet uit te sluiten. De overheid moet burgers hiervan bewust maken". De burger, zegt de regering, moet water- of risicobewust worden gemaakt. Inmiddels is daartoe een communicatiecampagne gestart onder de titel 'Nederland leeft met water'.

In opdracht van DG Water is Rijkswaterstaat als onderdeel van de Watervermenningen gestart met het project Waterbewustzijn. Wat is waterbewustzijn en wat kan de overheid ermee in de praktijk? Hoe waterbewust moeten Nederlanders worden en als ze dat dan eenmaal zijn, wat schieten we daar dan mee op? Aan het project werken het RIKZ samen met het RIZA, de Bouwdienst en de DWW.

Een deelproject van Waterbewustzijn is de sociaal culturele analyse van waterbewustzijn. Een literatuurstudie is uitgevoerd om het begrip waterbewustzijn nader in te perken. Verder is gekeken hoe het waterbewustzijn beïnvloed kan worden en of het gedrag van mensen dan verandert. In deze studie ligt het accent op het bewustzijn met betrekking tot waterbeheer, zowel teveel als te weinig water. In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen burgers en bestuurders. Op basis van de conclusies zijn lessen voor het waterbeheer getrokken, deze zijn vooral gericht op bestuurders.



---

# Inhoudsopgave

---

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding van dit rapport	1
1.2	Opbouw van het rapport	2
<b>2</b>	<b>Wat is waterbewustzijn?</b>	<b>5</b>
2.1	Inleiding	5
2.2	Bewustzijn en omgeving	6
2.3	Promotiegericht en preventiegericht bewustzijn	9
2.4	Invloed van sociaal-culturele waarden	10
2.5	Doorwerking van historische invloeden	13
2.6	Tot slot	17
<b>3</b>	<b>Waterbewustzijn in het bestuurlijke proces</b>	<b>19</b>
3.1	Inleiding	19
3.2	De balans tussen overheid en particuliere sector	20
3.3	Het fasenmodel van beleidsprocessen	22
3.4	Agendavorming tot en met beleidsvaststelling	22
3.5	Beleidsuitvoering	29
3.6	Beleidsdoorwerking	35
3.7	Beleidsbeoordeling en -beëindiging	36
3.8	Tot slot	37
<b>4</b>	<b>Waterbewustzijn in de leefomgeving</b>	<b>39</b>
4.1	Inleiding	39
4.2	Betekenis van veiligheid en risico	40
4.3	Ervaren veiligheid	44
4.4	Van veiligheid naar schoonheid	48
4.5	Gedragsgeschiedenis interventies	51
4.6	Tot slot	54
<b>5</b>	<b>De rol van waterbewustzijn binnen waterbeleid</b>	<b>57</b>
5.1	Inleiding	57
5.2	Van agendavorming tot en met beleidsvaststelling	57
5.3	Beleidsuitvoering	59
5.4	Een voorbeeld van een concreet project: de Maaswerken	63
5.5	Tot slot	65
<b>6</b>	<b>Plaatsgebonden verschillen in het waterbewustzijn</b>	<b>67</b>
6.1	Inleiding	67
6.2	Het rivierengebied	67
6.3	De kustzone	68
6.4	Zeeland	69
6.5	Noordzeekust	70
6.6	De Waddenzee	70
6.7	Water in de stad	70
6.8	Waterberging op het platteland	71
6.9	Tot slot	72
<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>73</b>

---

7.1	Inleiding	73
7.2	Wat is waterbewustzijn en hoe is het huidige waterbewustzijn te karakteriseren?	73
7.3	Hoe is het waterbewustzijn te beïnvloeden?	79
7.4	Welke rol heeft de overheid daarbij?	80
7.5	Levert het beïnvloeden van waterbewustzijn iets op in de sfeer van het gedrag van mensen?	83
7.6	Vijf simpele vragen over waterbewustzijn	84
<b>8</b>	<b>Literatuur</b>	<b>87</b>

---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding van dit rapport

.....  
Citaat uit Anders omgaan met water,  
2000

*"Een delta met zijn vele water is aantrekkelijk om in te wonen, te werken en te recreëren. Maar zo'n laaggelegen gebied kent ook risico's: absolute veiligheid is niet te garanderen en ook wateroverlast is niet uit te sluiten. De overheid moet burgers hiervan bewust maken. Burgers kunnen dan, in aanvulling op inspanningen van de overheid, ook zelf een bijdrage leveren aan het voorkomen van schade en overlast."*

Voor u ligt een rapport dat de resultaten bevat van het project 'Sociaal-culturele analyse van waterbewustzijn'. Dit project is door Rijkswaterstaat gestart vanwege bezorgdheid over het draagvlak bij de Nederlandse bevolking voor maatregelen die noodzakelijk zijn in het waterbeheer. Rijkswaterstaat vraagt zich af of 'waterbewustzijn' een sleutel zou kunnen vormen bij haar beleid. Dit omdat een vergroot 'waterbewustzijn' langs diverse wegen positief zou kunnen uitpakken voor het waterbeheer.

Daarbij valt onder andere te denken aan een grotere steun voor de activiteiten die de overheid uitvoert in het kader van het waterbeheer (toename begrip, actieve interesse in stimulering van het waterbeheer en afname weerstand). De overheid wordt regelmatig geconfronteerd met weerstand tegen voorgenomen 'nieuw waterbeleid'. Het publiek heeft over het algemeen veel vertrouwen in de traditionele aanpak en ziet de noodzaak van een omslag zo mogelijk niet direct in. Door mensen meer bewust te maken van de toekomstige uitdagingen in het waterbeheer kan deze weerstand mogelijk worden weggenomen.

Ook zou een vergroot waterbewustzijn kunnen leiden tot een afname van activiteiten die onverstandig zijn vanuit het perspectief van het waterbeheer (zoals het bouwen in overstromingsgevoelig gebied) en toename van verstandige activiteiten (die anticiperen op mogelijke gevaren). Ten slotte kan een grotere kennis van de stand en aard van het waterbewustzijn bij het Nederlandse publiek Rijkswaterstaat mogelijk handvatten geven om haar eigen agenda beter te presenteren en eventueel aan te passen.

Uiteraard zijn dergelijke mogelijke positieve effecten sterk afhankelijk van de relatie tussen bewustzijn en gedrag en van de mogelijkheid om bewustzijn te beïnvloeden door overheidshandelen. Wat dat eerste betreft is het belangrijk om te constateren dat verzet tegen 'waterplannen' uit verschillende bronnen en hoeken kan komen. Soms is sprake van heldere belangentegenstrijdigheden (daar waar aan waterberging gedaan wordt kan niet intensief geboerd worden), soms van perceptieverschillen (is een maatregel in het algemeen belang of niet) en soms van onbekendheid (niet iedereen is op de hoogte van de mogelijkheid om water te weren via retentie).

In dit rapport wordt getracht antwoord te geven op een aantal vragen die in het kader van de praktijk van het waterbeheer interessant zijn, namelijk:

- Wat is waterbewustzijn en hoe is het huidige waterbewustzijn te karakteriseren?
- Hoe is het waterbewustzijn te beïnvloeden?
- Welke rol heeft de overheid daarbij en in hoeverre is dit legitiem en effectief?
- Levert het beïnvloeden van waterbewustzijn iets op in de sfeer van het gedrag van mensen?



---

Door middel van een literatuurstudie is getracht antwoord te geven op bovenstaande vragen. De literatuurinventarisatie leverde een breed beeld op, maar eigenlijk bestaat er geen specifieke literatuur over dit onderwerp omdat waterbewustzijn geen gangbare term is. Toch is geprobeerd om vanuit vooral sociaal-psychologische en bestuurskundige literatuur te komen tot een conceptuele verheldering van het begrip waterbewustzijn. Vervolgens is vanuit dit conceptuele kader gekeken naar verzamelde empirische studies op dit gebied. Op deze manier is getracht de lezer een beeld te geven van de manier waarop waterbewustzijn relevant kan zijn voor het waterbeheer in Nederland. *Dit rapport is dus geen document van wetenschappers voor wetenschappers, maar nadrukkelijk geschreven voor mensen die vanuit de praktijk geïnteresseerd zijn in het waterbewustzijn van burgers en bestuurders.*

### **Milieubewustzijn**

Waar mogelijk is nagegaan welke lessen we voor het waterbeheer kunnen ontleen aan het al langer bekende begrip milieubewustzijn. De term milieubewust staat inmiddels in het woordenboek en volgens Van Dale betekent het "zich bewust zijn van de waarde van een goed leefmilieu en van de gevaren die dit bedreigen." Omstreeks 1970, toen het leefmilieu voor het eerst grote publieke aandacht kreeg, hoorde water daar vanzelfsprekend bij. Wel ging het toen voornamelijk om waterkwaliteit en natuurbehoud. In de loop van de jaren 60 waren onder andere verenigingen opgericht voor de bescherming van het Nieuwe Waterweggebied, de Waddenzee, de (open) Oosterschelde en het IJsselmeer. Deze verenigingen gaven belangrijke impulsen aan de ontwikkeling van milieubewustzijn bij het bredere publiek.

Het opkomende milieubewustzijn speelde in eerste instantie vooral een rol bij het mobiliseren van de publieke opinie, bijvoorbeeld voor de aanpak van afvalstromen. In 1970 ging dat in de gemeente Lekkerkerk nog mis. Ondanks enkele protesten werd daar een woningbouwterrein bouwrijp gemaakt met afvalmateriaal dat 10 jaar later via een dure bodemsanering zou worden verwijderd. Achteraf is deze gang van zaken toegeschreven aan het geringe milieubewustzijn van burgers en lokale bestuurders omstreeks 1970 (Commissie bestuurlijk onderzoek Lekkerkerk, 1981). Bij dit voorbeeld valt op dat het in 10 jaar tijd tamelijk vanzelfsprekend was geworden om op een andere manier met afvalstromen om te gaan. Datgene wat eerst in een kleine kring van deskundigen als een probleem werd aangemerkt, werd later niet alleen door beleidsmakers maar ook door de rest van de samenleving gezien als iets dat zo niet langer kon en dat een andere aanpak vereiste. Bij de behandeling van *waterkwaliteit* zijn soortgelijke veranderingen te signaleren.

Wordt echter ook de *waterkwantiteit* in aanmerking genomen, dan liggen de verhoudingen toch wat ingewikkelder dan bij het leefmilieu het geval is. Vooral als het gaat om wensen over de hoeveelheid water die op een bepaalde plek aanwezig zou moeten zijn, zullen de wensen van bijvoorbeeld waterbeheerders, agrariërs, natuurbeheerders en recreanten meer uiteenlopen dan bij de door hen gewenste milieukwaliteit. Daarom kunnen we op voorhand zeggen dat waterbewustzijn niet zomaar vergelijkbaar is met milieubewustzijn.

## **1.2 Opbouw van het rapport**

Het is natuurlijk van belang om eerst een beeld te krijgen van wat waterbewustzijn nu eigenlijk is. Welke wetenschappelijke disciplines en toegepaste kennisvelden zijn van belang voor het omschrijven van het begrip

---

waterbewustzijn, zijn er verschillende vormen van waterbewustzijn, hoe ontstaat of ontwikkelt waterbewustzijn zich? Dergelijke vragen komen in hoofdstuk 2 aan de orde. In hoofdstuk 3 staat de rol van waterbewustzijn in bestuurlijke processen centraal. Welke rol speelt waterbewustzijn van zowel burgers, beheerders en bestuurders bij de agendering van problemen en bij de formulering en uitvoering van waterbeleid? Kan dit waterbewustzijn worden beïnvloed en hoe? In hoofdstuk 4 bekijken we waterbewustzijn in de leefomgeving met speciale aandacht voor veiligheid en schoonheid. Hierbij schetsen we een algemeen beeld van waterbewustzijn in Nederland, op basis van het beschikbare empirisch materiaal. In hoofdstuk 5 staat de rol van waterbewustzijn binnen het waterbeleid centraal. In hoofdstuk 6 beschrijven we aan de hand van een aantal voorbeelden hoe er verschillen bestaan tussen regio's. Bij de realisatie van concrete wateropgaven is het belangrijk om daar rekening mee te houden. In hoofdstuk 7 worden de conclusies gepresenteerd.



---

## 2 Wat is waterbewustzijn?

---

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we wat waterbewustzijn is en waar we het kunnen plaatsen. We kijken eerst naar de psychologie, omdat bewustzijn een psychologisch begrip is. Maar we kijken ook breder, want water is een ruimtelijk verschijnsel dat in de samenleving allerlei betekenissen en functies heeft. Op punten waar de psychologie aan voorbijgaat, gebruiken we sociaal-geografische, sociologische en politicologische inzichten. We benaderen in principe alle verschijningsvormen van water: uit de kraan, in de sloot of op zee. Het is water met voor mensen prettige en onprettige gevolgen, van afkoeling op een zomerdag tot overlast na stortbuien. In al deze verschijningsvormen maakt water deel uit van de grote kringlopen die de omgeving van de mensen bepalen.

#### **Wat bewustzijn wel en niet is**

Het bewustzijn is een schakel tussen mens en omgeving. Het geeft een besef van het bestaan van iets. We gebruiken het begrip bewustzijn onder andere voor de beginfase van een beslissingsproces, namelijk de fase waarin het probleem in kwestie bij de persoon begint te dagen. Het is een besef van kansen of bedreigingen. Hij of zij voelt dat er iets zal moeten gebeuren en vormt zich een beeld van het probleem alvorens zich erin te verdiepen en een oplossing te zoeken.

In de latere fasen van een beslissingsproces kennen we het begrip ook. We gebruiken het bijvoorbeeld om aan te geven dat een kwaliteitsbewuste koper bij de aanschaf van een product rekening houdt met de kwaliteit ervan. Of dat een prijsbewuste koper de prijzen kent en dit criterium zwaar laat wegen bij de keuze tussen gelijksoortige producten. In dit geval is bewustzijn het besef dat een bepaald beslis criterium belangrijk is of zelfs de doorslag moet geven.

Daarentegen gebruiken we het begrip bewustzijn niet als iemand volledig in een activiteit lijkt op te gaan; bijvoorbeeld als die in een bootje op het water van de zon zit te genieten. Mensen die van een activiteit genieten, zijn er meestal niet zo bewust mee bezig. Pas op het moment dat zich een verandering aandient, zoals een mogelijke weersomslag, komen ze voor de beslissing te staan of het verstandig is om naar de haven terug te keren. Dan stelt hun bewustzijn de mensen in staat hun prioriteiten af te wegen.

Toegesplitst op water kunnen we het begrip bewustzijn dus op twee manieren opvatten:

- Als besef van de met water samenhangende kansen of bedreigingen die de persoon aanleiding geven om een beslissing te nemen (over iets dat ten minste enig belang voor hem of haar heeft), en
- Als besef dat de met water samenhangende gevolgen van een beslissing een zwaarwegend criterium moeten vormen (ongeacht de aanleiding voor de beslissing).

Hier blijft open om wat voor beslissingen het gaat. Het kan gaan om iemand die van plan is een woonboot aan te schaffen of om iemand die op het punt staat de tuin te besproeien. Alleen wanneer we de concrete details invullen van wat de persoon kent, voelt en wil, begrijpen we echt iets van zijn of haar waterbewustzijn.

---

### Positief en negatief

Psychologisch gezien zijn er belangrijke verschillen tussen een promotiegericht en een preventiegericht bewustzijn. De een betreft promotie van kansen, de ander preventie van bedreigingen. Bij de promotie van kansen gaat het om positieve ontwikkelingen, zoals een veerkrachtig leefgebied voor mens en natuur. Bij de preventie van bedreigingen is de persoon er vooral op gericht negatieve voorvallen, zoals overstromingen, te vermijden. Positief en negatief vormen hier dus geen spiegelbeelden. Dit is ook sociaal-cultureel en politiek van groot belang. Promotie gaat over idealen, preventie over misstanden. Datgene wat iemand positief of negatief vindt, ligt psychologisch niet vast. Hoewel in het algemeen geldt dat mensen plezier zoeken en pijn vermijden, zijn er in de samenleving specifiekere waarden die aangeven wat in het geval van een keuze het "goede" en het "kwade" alternatief is. Deze sociaal-culturele waarden worden ook aan objecten in de omgeving toegekend. In de loop van de geschiedenis zijn Nederlanders bijvoorbeeld grote waarde gaan hechten aan het onttrekken van land aan water. Tot voor kort vonden veel mensen, bijna zonder erover na te denken, drooglegging van polders en het beheersen van water positief en het niet beheersen ervan negatief.

Sociaal-culturele waarden zorgen voor continuïteit in het functioneren van de samenleving én bieden mogelijkheden tot verandering. Veranderingen zijn vooral te verwachten als mensen aanzienlijk meer of juist minder middelen krijgen om in hun behoeften te voorzien. Dat er de afgelopen decennia meer aandacht is gekomen voor onderwerpen als milieubewustzijn, risicobewustzijn en waterbewustzijn staat niet los van de stijgende welvaart en de bedreiging die dit veroorzaakt voor de leefomgeving. In samenhang hiermee moeten we ook rekening houden met ontwikkelingen die al eeuwen geleden zijn begonnen en die tot toenemende waardering leiden voor de natuur en voor water, in het bijzonder "wilde" natuur en "wild" water.

Uitgaande van een open psychologische benadering hebben we dus steeds meer sociaal-culturele en historische context nodig om waterbewustzijn te kunnen plaatsen. In hoofdstuk 3 zullen we hier een bestuurlijke context aan toevoegen. In hoofdstuk 4 gaan we uitvoeriger in op risicobewustzijn en milieubewustzijn.

## 2.2 Bewustzijn en omgeving

De relatie tussen bewustzijn en omgeving willen we op een paar punten verduidelijken. Dat betreft de rol van feedback en het onderscheid tussen een promotiegericht en een preventiegericht bewustzijn. De processen die bij bewustzijn een rol spelen, zijn kennen (cognitie), voelen (affect) en willen (streving).

---

Illustratie: kennen, voelen en streven bij water.

---

Met behulp van uitspraken over water uit een recent onderzoek van Alterra (Jacobs et al., 2002) is dit drietal als volgt te illustreren:

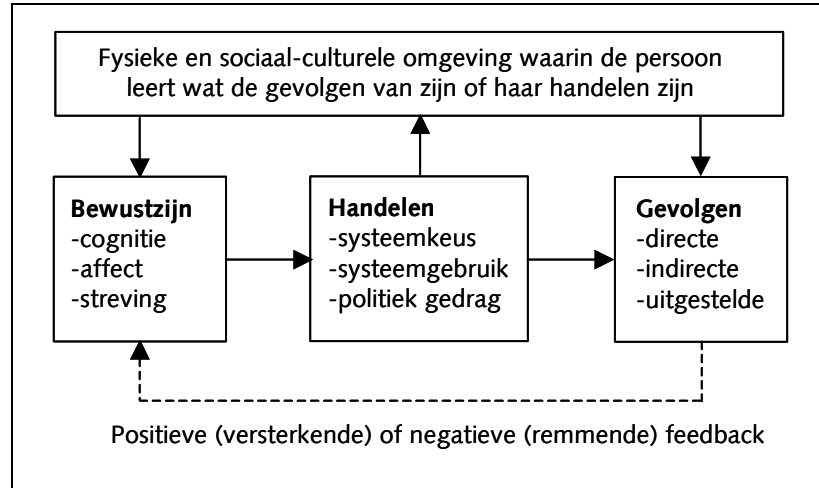
- Kennen: "een uit zichzelf kronkelend beekje is echte natuur,"
  - Voelen: "de zee is het mooist als er niets is dat je herinnert aan de bewoonde wereld,"
  - Willen: "we moeten vennetjes zoveel mogelijk in de oorspronkelijke staat behouden."
- 

De drie processen – kennen, voelen en willen – vormen in hun onderlinge samenhang de schakel tussen de omgeving van de persoon, zijn of haar handelen en de feedback die hij of zij daarover krijgt. We hebben dit schematisch weergegeven in figuur 2.1. De boodschap van figuur 2.1 is dat

mensen zich door hun bewustzijn aan hun omgeving kunnen aanpassen. Hierbij leren ze wat de gevolgen van hun handelen zijn door versterkend of remmend werkende feedback. Welke feedback ze krijgen en hoe ze de feedback begrijpen hangt mede af van hun sociaal-culturele omgeving. In wisselwerking hiermee kunnen ze zich bijvoorbeeld bewust worden van de kansen en beperkingen die het water in hun omgeving biedt.

**Figuur 2.1**

Bewustzijn als schakel in het handelingsproces van de persoon in zijn of haar omgeving.



Het handelen kan velerlei vormen aannemen, maar in relatie met milieubewustzijn is gebleken dat het zinvol is een onderscheid te maken tussen:

1. Systeemkeuze, zoals de keuze tussen leidingwater en regenwater voor het besproeien van de tuin,
2. Systeemgebruik, zoals de hoeveelheid water die op de tuin wordt gegoten, en
3. Politiek gedrag, zoals het steunen of tegenwerken van beleidsvoornemens van overheden op watergebied.

Dit onderscheid is relevant vanwege verschillen tussen de beslissingsprocessen die hierbij een rol spelen. Over een systeemkeuze denken mensen meestal uitgebreider na dan over het gebruik van het systeem als dat er eenmaal is. Het systeemgebruik ligt meer in de sfeer van alledaagse gewoonten. Over gedrag zullen we in volgende hoofdstukken nog het een en ander zeggen. Een apart punt is politiek gedrag. Bij beslissingen over het steunen of tegenwerken van beleidsvoornemens kijken mensen meestal niet alleen naar de gevolgen voor henzelf, maar ook naar die voor de samenleving als geheel. In hoofdstuk 3 gaan we in op de aard van beleidsprocessen, waarbij politiek gedrag onder andere van belang is in het kader van de zogenoemde agendabouw. In hoofdstuk 4 komen we op dit punt terug bij het onderscheid tussen persoonlijk en maatschappelijk risico.

De gevolgen van iemands handelen zijn van invloed op de verdere ontwikkeling van het bewustzijn. Dat geldt het meest voor de directe gevolgen, zoals natte voeten of een hoge rekening. Daarnaast kan de persoon leren ook rekening te houden met indirecte en uitgestelde gevolgen van het handelen. In ecologisch geïnspireerde literatuur (zie Beatley en Manning (1997)) wordt het begrip bewustzijn vaak toegelicht met het ideaalbeeld van mensen die zich verbonden voelen met hun leefomgeving, kennis hebben van de hierbij horende ecologische componenten en processen, en uit eigen beweging

---

Illustratie: een ecologisch  
geïnspireerd ideaalbeeld van  
bewustzijn.

geneigd zijn om daar op een respectvolle wijze mee om te gaan. In feite geldt dit ideaalbeeld zowel voor milieubewustzijn als voor waterbewustzijn.

---

Het ideaalbeeld van bewustzijn houdt in dat mensen

- zich verbonden voelen met hun leefomgeving,
  - kennis hebben van de hierbij horende ecologische componenten en processen, en
  - uit eigen beweging geneigd zijn om daar op een respectvolle wijze mee om te gaan.
- 

Lijnrecht tegenover het ideaalbeeld van de aan hun omgeving aangepaste mensen staat het idee dat velen tegenwoordig niet meer voldoende voeling hebben met de omgeving en wat zich daar afspeelt om er respectvol mee om te kunnen gaan (Beatly & Manning, 1997; Tunstall, 2000). Dit gebrekkige bewustzijn wordt vaak toegeschreven aan sociaal-culturele invloeden. Zo kan het zijn dat mensen uit een cultuur komen die is afgestemd op een omgeving waar water veel minder nadrukkelijk aanwezig is. Maar ook waar wel water is, bijvoorbeeld in een stad die doorkruist wordt door een rivier, hebben vooral kinderen tegenwoordig weinig mogelijkheden om dat water op een spontane en positieve manier te leren kennen (Tapsell, Tunstall, House et al., 2001).

Een bekende afwijking van ecologisch geïnspireerde idealen is woningbouw op plekken waar een reële kans op overstromingen bestaat, zonder dat de woningen daaraan worden aangepast. Een eenvoudige aanpassing is bijvoorbeeld het hoger plaatsen van het stopcontact. Dat de noodzaak van aanpassingen niet wordt gevoeld, komt vooral door het ontbreken van tijdige negatieve feedback over indirecte en uitgestelde gevolgen van het handelen. Soms kan het helpen om mensen bij wijze van feedback met de neus op de feiten te drukken, zoals statistieken of natte voeten. Maar het effect van feiten hangt vooral af van de manier waarop ze worden opgevat, als voorbijgaand incident of als signaal dat er structureel iets in de omgeving aan het veranderen is.

De invloed van sociaal-culturele factoren op de feedback die mensen over hun omgeving krijgen, moet dan ook niet worden onderschat. Een bijna-ramp als gevolg van hoogwater wordt vaak weer snel vergeten, tenzij de gebeurtenis wordt begrepen als een signaal van toenemende kwetsbaarheid (Drabek, 1986). En dit signaal moet dan niet alleen doorwerken op het niveau van individuen, maar ook op het niveau van particuliere organisaties, bedrijven en overheidsinstanties om invloed te kunnen hebben op het veiligheidsbeleid. Zoals in hoofdstuk 3 uiteen wordt gezet, betekent dit voor waterbeheerders dat zij bij hun communicatie met derden steeds naar geschikte partners moeten zoeken om hun boodschap over te brengen.

Bewustzijn is voor waterbeheerders een begrip dat diverse aanknopingspunten biedt. Het legt een relatie met de sociaal-culturele omgeving van mensen en met de feedback die zij over hun gedrag krijgen. Bij beheerders roept dit wellicht meteen de vraag op hoe het gedrag van mensen in hun leefomgeving door interventies van bijvoorbeeld overheden te veranderen is. Op die vraag komen we nog terug. Een dergelijke interventie dient immers onderdeel te zijn van een democratisch tot stand gebracht beleidsproces. Voordat het beleidsproces aan de orde komt, willen we eerst meer zeggen over de invloed van positieve en negatieve waarden op bewustzijn.

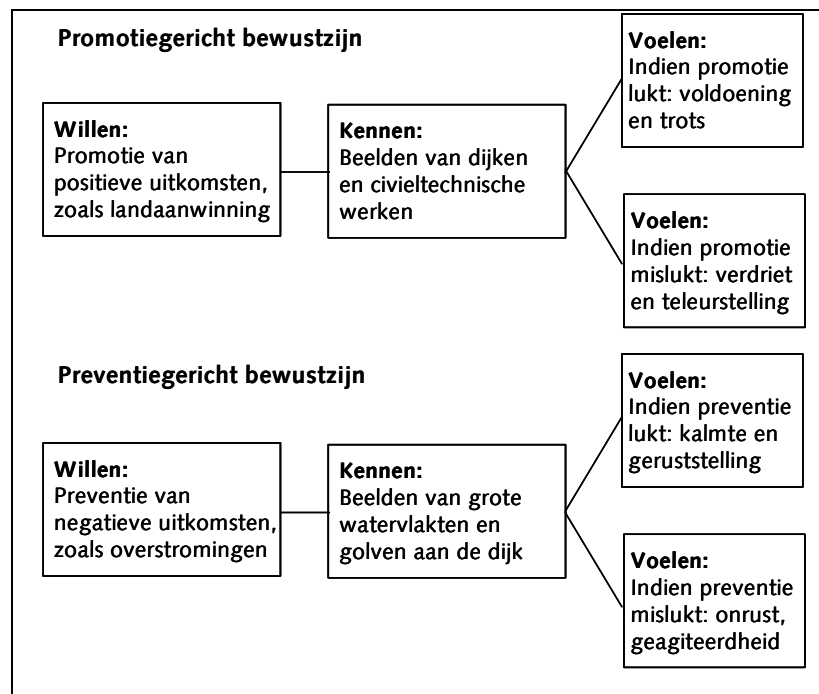
## 2.3 Promotiegericht en preventiegericht bewustzijn

Sinds kort wordt in de psychologie veel aandacht besteed aan het onderscheid tussen een zogenoemd promotiegericht en een preventiegericht bewustzijn. Hoewel dit onderscheid in de literatuur over omgevingsvraagstukken nog niet voorkomt, is het ook voor waterbewustzijn relevant. Dat willen we in deze paragraaf toelichten. Zonder in vakjargon te vervallen nemen we de bovengenoemde twee termen uit de literatuur over. Bij het kiezen van voorbeelden sluiten we zoveel mogelijk aan bij het onderwerp water. We beginnen de toelichting bij de uitkomsten van gedrag in de vorm van feedback.

Zonder dat mensen dat altijd beseffen, hebben ze zelf invloed op de aard van de feedback die ze krijgen. Dit betreft vooral de mate waarin ze te maken krijgen met positieve of negatieve uitkomsten van hun gedrag. Soms zijn mensen erop gericht hun kansen op positieve uitkomsten zo groot mogelijk te maken. Ze zijn ambitieus en willen geen kansen missen. Ze hebben dan een promotiegericht bewustzijn waarbij hun aandacht vooral uitgaat naar activiteiten die positieve uitkomsten opleveren. In andere gevallen echter zijn ze er vooral op gericht om negatieve uitkomsten te vermijden. Ze zijn voorzichtig en willen geen fouten maken. Ze hebben dan een preventiegericht bewustzijn waarbij hun aandacht vooral uitgaat naar activiteiten die voorkomen dat ze met negatieve uitkomsten te maken krijgen. Twee voor waterbewustzijn relevante voorbeelden van deze verschillen staan in figuur 2.2.

**Figuur 2.2**

Illustraties van verschillen tussen een promotiegericht en een preventiegericht bewustzijn (in aangepaste vorm ontleend aan Higgins (1997)).



Figuur 2.2 laat zien dat er in termen van willen, kennen en voelen aanzienlijke verschillen bestaan tussen een promotiegericht en een preventiegericht bewustzijn. In het eerste geval richt de persoon zich op een positieve uitkomst, zoals landaanwinning. Hierbij passen beelden van civieltechnische werken die dat ideaal kunnen bereiken. In het tweede geval is de persoon er vooral op gericht om een negatieve uitkomst, zoals een overstroming, te vermijden.



---

Hierbij horen onder andere beelden van grote watervlakten en golven aan de dijk.

Higgins (1997) heeft aangetoond dat het bewustzijn in beide gevallen met heel verschillende gevoelens samengaat (zie figuur 2.2). Bij een promotiegericht bewustzijn horen gevoelens van voldoening en trots als de promotie van positieve uitkomsten lukt, en gevoelens van teleurstelling en verdriet wanneer dat niet lukt. Bij een preventiegericht bewustzijn hoort kalmte en geruststelling als de preventie van negatieve uitkomsten lukt, maar onrust en geagiteerdheid wanneer de preventie mislukt. Hoewel sommige mensen in hun leven meer promotiegericht zijn en andere meer preventiegericht, kennen alle mensen deze gevoelens en dat maakt ze belangrijk voor communicatiecampagnes.

Het vermijden van misstanden, zoals rampen en risico's, is dus niet zomaar het spiegelbeeld van het streven naar een ideaal. Negatieve gevoelens, zoals de vrees voor een bepaald gevaar, kunnen een persoon snel mobiliseren en tot actie aanzetten, maar zijn naar hun aard onprettig. Als de situatie het toelaat zetten de meeste mensen zulke gevoelens het liefst zo snel mogelijk weer van zich af. Daarentegen kan optimisme prettig zijn en aanleiding geven om kansen te grijpen. Als mensen zich van jongs af aangesproken voelen door een ideaal en ze zich met een bijbehorende groep andere mensen kunnen identificeren, kan dat voor lange tijd hun gedrag bepalen.

Bij waterbewustzijn kunnen we dus promotiegerichte en preventiegerichte varianten onderscheiden. Dit is niet alleen psychologisch van groot belang; het heeft ook consequenties voor het ontwikkelen van overheidsbeleid. De politicoloog Lindblom (1990) heeft erop gewezen dat er in een samenleving doorgaans meer overeenstemming is over de echte misstanden waar iets aan gedaan moet worden, zoals armoede, dan over de vraag wat bijvoorbeeld een ideale inkomensverdeling zou zijn. Over zo'n ideaal bestaan vaak strijdige opvattingen en dit maakt het moeilijk om een plan te vinden dat aan een reeks van randvoorwaarden voldoet. Het in figuur 2.2 genoemde voorbeeld van landaanwinning zal tegenwoordig dan ook niet door iedereen als een typisch positieve uitkomst worden gezien.

## 2.4 Invloed van sociaal-culturele waarden

In de vorige paragrafen hebben we een algemene schets van waterbewustzijn gegeven. Centraal staat de betekenis van water voor het handelen, opgevat in termen van positieve en negatieve uitkomsten (ofwel kansen en bedreigingen). Zoals vermeld, is het onderscheid tussen positief en negatief echter geen vaststaand gegeven. Vaak zijn er verschillen tussen personen of groepen over wat ze positief vinden en die verschillen kunnen in de tijd gezien toenemen of afnemen. Om dit wat concreter te maken, is het van belang na te gaan hoe kansen en bedreigingen verbonden zijn met sociaal-culturele waarden. Dat doen we in deze paragraaf.

Waarden zijn criteria die aangeven wat mensen belangrijk hebben leren vinden om hun leven naar tevredenheid in te richten (Keeney, 1992; Schwartz, 1992). Het begrip waarde kan hierbij zowel in sociaal-culturele als in economische zin worden gebruikt. Daarom is het van belang beide betekenissen goed te onderscheiden. Een waarde is op twee manieren op te vatten, namelijk:

- Als inhoudelijke typering van de reden waarom iemand iets belangrijk vindt, zoals om redenen van veiligheid, rechtvaardigheid, schoonheid, of zeldzaamheid;
- Als uitdrukking van de mate waarin iemand schaarse middelen, zoals geld en tijd, wil inzetten om iets te verkrijgen of te behouden.

Bij de keuze van bijvoorbeeld een plek om te wonen kunnen mensen dus veiligheid als criterium gebruiken en afwegen tegen de hieraan verbonden kosten. Hetzelfde criterium is in principe ook van toepassing op de aankoop van een boot. Veiligheid is daarom een van de waarden die mensen in algemene zin hanteren ('hold values') en die ze bij allerlei beslissingen kunnen meewegen.

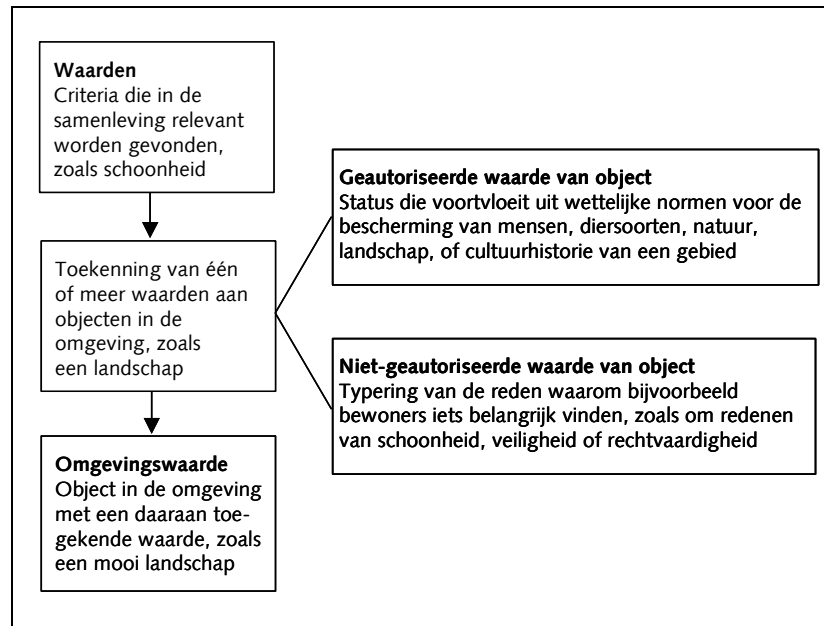
Daarnaast maken mensen spontaan combinaties van een waarde met "objecten" waar ze een relatie mee hebben, zoals personen, ideeën, voorwerpen, dieren, of plaatsen. Deze zogenoemde toegekende waarden ('assigned values') kunnen verbonden zijn met elk object waarmee ze enigerlei relatie hebben (Brown, 1984; Gregory, 1999). Waarden die nauw verbonden zijn met objecten in de omgeving, zoals landschapsschoon, worden in de literatuur vaak aangeduid als omgevingswaarden ('environmental values').

Het verband tussen deze termen kunnen we als volgt verduidelijken. Iemand die in het algemeen hecht aan een waarde als 'schoonheid', kan dit verbinden met een specifiek omgevingsobject, zoals een landschap. Voor hem of haar is landschappelijk schoon dan een omgevingswaarde in het desbetreffende gebied. Uiteraard roept dit de vraag op wie die waarde mag bepalen. Dit hangt samen met het onderscheid tussen geautoriseerde en niet-geautoriseerde waarden.

De geautoriseerde waarden zijn reeds toegekend aan objecten zoals gebieden of diersoorten, doordat zij voorkomen op nationale en internationale lijsten die door conventies of wetgeving zijn geautoriseerd (zie bijvoorbeeld van Nieuwenhuijze, 1994). Ook wettelijke normen voor de bescherming van de menselijke gezondheid of veiligheid zijn als een uitwerking van geautoriseerde waarden te beschouwen. Daarnaast zijn er de niet-geautoriseerde waarden die aan allerlei objecten worden toegekend door bijvoorbeeld bewoners of anderen die belangstellen in de ontwikkeling van een gebied. In figuur 2.3 hebben we het voorgaande geïllustreerd.

**Figuur 2.3**

Illustratie van het onderscheid tussen algemene waarden en omgevingswaarden.



De boodschap van figuur 2.3 is vooral relevant voor ruimtelijke planvorming. Als we bij het maken van een plan willen weten wat in een gebied de

---

omgevingswaarden zijn, moeten we enerzijds kijken naar de geautoriseerde waarden die er blijken officiële documenten van toepassing zijn, en anderzijds naar de niet-geautoriseerde waarden die bewoners en andere belangstellenden eraan toekennen. Zowel de geautoriseerde als de niet-geautoriseerde waarden zijn te herleiden tot criteria die in de samenleving relevant worden gevonden, maar het kan zijn dat ze in een concreet geval verschillen.

### Waarden en beleving

Sommige waarden, zoals schoonheid, zijn nauw verbonden met de manier waarop mensen een gebied beleven en begrijpen. In de Nederlandse literatuur over ruimtelijke ordening wordt een positieve beleving nogal eens uitgedrukt in termen van de "belevingswaarde" die een gebied voor mensen (bewoners of bezoekers) kan hebben. Zo wordt aan de grote wateren in een landschap een positieve belevingswaarde toegekend (Lengkeek, 2000; Luttik, 2000; Ruijgrok, 2000; van den Berg, Vlek, & Coeterier, 1998).

Vrij algemeen wordt aangenomen dat mensen zich in hun jonge jaren indrukken vormen die ze in hun verdere leven meestal niet meer wezenlijk bijstellen. Dit betreft niet alleen de algemene waarden die ze hanteren, maar bijvoorbeeld ook hun voorkeuren voor het buitenleven of voor ongerepte natuur. Waarschijnlijk dragen mensen de natuurervaringen uit hun jeugd lang met zich mee; het zou kunnen zijn dat de continuïteit met hun jeugd juist een van de ervaringen is die mensen in de natuur zoeken (Tunstall & Penning-Rowsell, 1998).

---

Illustratie: natuurlijkheid als waarde.

---

Een van de onderzoeken waarin jeugdervaringen op de achtergrond een belangrijke rol bleken te spelen was gericht op de beleving van badplaatsen in Engeland (Tunstall et al., 1998). Voor vele bezoekers bleek de ervaring van natuurlijke elementen als zee, golven, tij, zand en geruis, op zichzelf al zo krachtig dat zij ook een door menselijke interventie gevormde badplaats kunnen waarderen vanwege haar natuurlijke karakter. Opvallend was voorts dat bezoekers en omwonenden ten opzichte van de kust een zeer behoudende opstelling hadden en volgens de onderzoekers zou dit kunnen betekenen dat veel mensen hier de continuïteit met hun jeugd zochten.

---

Inzicht in de omgevingswaarden die mensen hanteren is bij ruimtelijke planvorming om diverse redenen van belang. Ten eerste kunnen hun waarden significant afwijken van de geautoriseerde waarden, zonder dat deskundigen dit weten. Uit onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat bewoners van sommige waterrijke gebieden heel weinig besef hebben van de specifieke ecologische kwaliteiten die het water in hun omgeving volgens ecologen te bieden heeft (McDaniels, Axelrod, & Cavanagh, 1998; Tunstall, 2000). Als zo'n discrepantie door bijvoorbeeld educatie wordt weggenomen, krijgt de planvorming meer steun.

Een tweede punt is dat de waarden van de mensen tegenstrijdige implicaties voor henzelf kunnen hebben. Zo is bijvoorbeeld een mooie plek om te wonen niet altijd ook een veilige plek. Als mensen naast schoonheid ook veiligheid van belang vinden, zullen ze dus een afweging moeten maken. Voor zover de waarde veiligheid in het geding komt, raakt dit punt direct aan vraagstukken op het gebied van persoonlijk en maatschappelijk risico, waar we in een latere paragraaf apart op ingaan.

Een derde reden om inzicht in waarden te willen hebben is dat verschillen tussen mensen tot op zekere hoogte op hun waarden zijn toe te spitsen (Schwartz, 1992). Er zijn bijvoorbeeld mensen die sterk op hun eigen status en

---

plezier zijn gericht en er zijn anderen die zich relatief meer bekommeren om overwegingen van sociale rechtvaardigheid. Sommigen hechten aan gemeenschappelijke tradities, maar anderen staan meer open voor vernieuwing en individuele keuzevrijheid. Ook in hun relatie met de omgeving, dus natuur en water, kunnen deze verschillen doorspelen. Een voorbeeld hiervan staat in hoofdstuk 4.

De verscheidenheid van mensen heeft onder andere tot gevolg dat een gebied niet voor iedereen dezelfde waarde heeft. Zo kan de werkrelatie die boeren met de natuur onderhouden, ertoe leiden dat ze aan de natuur waarden toekennen die direct verband houden met de rijkdom en de status die ze aan hun werk ontleen. Voor degenen die louter een ontspanningsrelatie met de natuur hebben, kunnen bijvoorbeeld plezier of vrijheid de belangrijkste toegekende waarden zijn. Kinderen leven in een andere omgeving dan volwassenen en bijvoorbeeld sportliefhebbers letten op andere omgevingskenmerken dan natuurliefhebbers.

De relaties van water met landschapsbeleving, natuurbeleving en vrijetijdsbesteding die uit het bovenstaande naar voren komen, zijn niet meer dan voorbeelden. Ze laten zien hoe water verbonden is met uiteenlopende waarden en voorkeuren. Volgens Lindblom (1990) is het voor de samenleving in principe een goede zaak dat mensen van elkaar verschillen. Dit betekent dat ze vanuit uiteenlopende gezichtspunten kunnen bijdragen aan het zoeken en afwegen van mogelijkheden om problemen aan te pakken. Bij projecten met een planningshorizon die meer dan één generatie (20 jaar) bestrijkt, moet expliciet worden gekeken naar de sociaal-culturele doorwerking op korte en op lange termijn. Het is mogelijk dat een project aanvankelijk een grote onvrede oproept en dat de waarde ervan pas na verloop van tijd wordt geapprecieerd.

Bij ruimtelijke planvorming is het uiteindelijk aan de overheid om bindende uitspraken te doen over het toekennen van waarden. De waarden van bewoners en andere belangstellenden kunnen hierbij worden meegewogen. Inmiddels bestaat er een uitgebreide literatuur over (interactieve) planvorming, waarbij de waarden van de mensen in een plangebied worden vertaald in ontwerpeisen en beslissingscriteria. Vooral in de Verenigde Staten en Canada (Gregory, 1999; Gregory, 2000; McDaniels, Gregory, & Fields, 1999) wordt systematisch op deze manier gewerkt met als doel betere beslissingen mogelijk te maken.

Conclusie: drie redenen voor de overheid om meer te willen weten over de niet-geautoriseerde omgevingswaarden.

- Bewoners hebben soms onverwacht weinig besef van de specifieke kwaliteiten die hun omgeving volgens deskundigen te bieden heeft.
- Omgekeerd hebben deskundigen (bijvoorbeeld van RWS) weinig besef van de waarden die bewoners of gebruikers hechten aan hun omgeving. Inzicht in de omgevingswaarden kan verhelderen waarom bewoners en overheden of bewoners onderling met elkaar in conflict komen.
- De omgevingswaarden van bewoners kunnen tegenstrijdige implicaties voor henzelf hebben, bijvoorbeeld wanneer ze veiligheid én schoonheid zoeken.

## 2.5 Doorwerking van historische invloeden

In de vorige paragraaf zagen we dat sociaal-culturele waarden veel invloed hebben op de positieve en negatieve betekenissen die mensen aan water toekennen. Hun waterbewustzijn hangt niet alleen samen met invloeden op de korte termijn (feedback), maar ook met invloeden op de lange termijn. Die invloeden beperken zich bovendien niet tot water. Naast de eeuwenlange strijd van Nederlanders tegen het water zijn er andere sociaal-culturele

---

ontwikkelingen van belang die eveneens al eeuwenlang gaande zijn. Zonder de geschiedenis van de afgelopen 500 jaar na te vertellen, halen we in deze paragraaf enkele ontwikkelingen naar voren die meer inzicht geven in het moderne waterbewustzijn, vooral waar het gaat om de waardering voor "wilde" natuur en "wild" water.

.....  
Illustratie: waarom het belangrijk is de geschiedenis te kennen?

- Om te weten of bijvoorbeeld de waardering van "wilde" natuur een tijdelijke gril of een blijvend verschijnsel is, moeten we kijken naar sociaal-culturele veranderingen op de lange termijn.
- Verschijnselen die passen in een al lang bestaande sociaal-culturele verandering, zoals de opkomst van zelfbeheersing en individualisering, zullen ook in de toekomst van belang blijven.

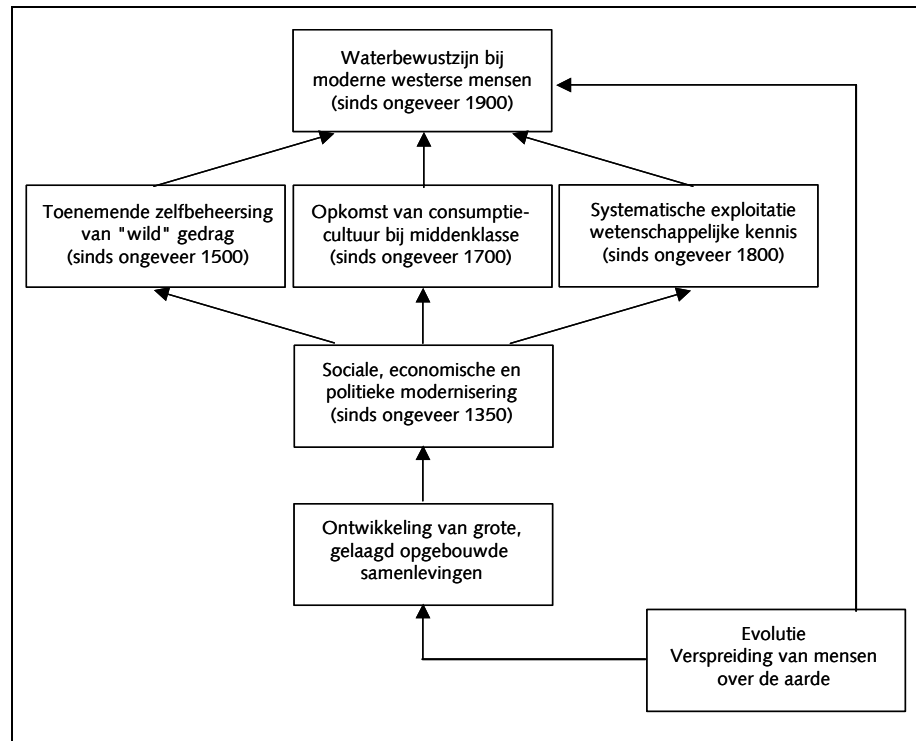
Een belangrijke ontwikkeling voor waterbewustzijn is het moderniseringsproces van de afgelopen eeuwen. Dit is in de westerse landen samengegaan met de vorming van de moderne staten. Voor Nederland viel de strijd om de nationale onafhankelijkheid samen met een bijzonder woelige fase in de strijd tegen het water. De grote overstromingen van de 14e en 15e eeuw vormden voor de noordelijke Nederlanden een cesuur in de geschiedenis. Historici menen dat de eeuwenlange strijd tegen de stormen en het water onmiskenbaar van invloed moet zijn geweest op de mensen die erbij betrokken waren (Corbin, 1989; Schama, 1987). Ook de rijke kust van het 17e-eeuwse Holland maakte indruk. Veelzeggend zijn volgens deze historici de schilderijen van bijvoorbeeld een stad die oprijst uit het water of van dikbuikige schepen die laten zien hoe de kracht van water ondergeschikt is gemaakt aan handelsdoeleinden.

Wat opvalt bij de mensen die vóór de moderne tijd leefden, is dat ze een sterke morele betekenis toekenden aan bijzondere verschijnselen van de natuur, zoals blijkt uit de morele lessen die zij meenden te kunnen trekken uit het gedrag van vogels of uit de grote overstromingen van de late middeleeuwen (Thomas, 1983). Volgens Schama (1987) hadden de mensen een grote behoefte aan rampverhalen en was het onttrekken van land aan water in het premoderne Nederland overladen met bijbelse betekenissen. Het beeld van de Nederlanders als "uitverkoren en gezegende overlevenden van de zondvloed" past in zo'n voorstelling van zaken. Dat moderne mensen dit meestal niet meer zo ervaren, is toe te schrijven aan het moderniseringsproces. Hierdoor zien zij de bewegingen van het water ook niet meer als moreel geladen voortekenen van onheil, maar als natuurlijke verschijnselen die in termen van oorzaken en effecten te analyseren zijn.

Bij het moderniseringsproces zijn drie sociaal-culturele ontwikkelingen in het bijzonder van belang geweest. Ze zijn schematisch weergegeven in figuur 2.4. De eerste is het proces waarbij mensen zich gedwongen zagen om in hun gedrag meer rekening met andere mensen te houden. Zoals Erasmus aan het begin van de 16e eeuw schreef, kwam dit er vooral op neer dat ze hun "wilde" of "dierlijke" gedragsimpulsen moesten beheersen. De tweede ontwikkeling betreft de opkomst van de consumptiecultuur die na het jaar 1700 bij een groeiende middenklasse vorm kreeg. De derde is de doorbraak van de ingenieurscultuur die in de 19e eeuw via de industriële revolutie een veel hoger niveau van welvaart mogelijk maakte. Op deze ontwikkelingen zullen we kort ingaan.

**Figuur 2.4**

Waterbewustzijn bij moderne westerse mensen in het perspectief van algemene historische ontwikkelingen.



Dat mensen die tot de beschaafde kringen wilden behoren hun gedragsimpulsen moesten beheersen, hield bijvoorbeeld in dat ze aan tafel niet mochten spuwen. Erasmus wees hierop in een etiquetteboekje voor de jongeren uit zijn tijd. In sommige kringen, zoals aan het Franse hof, was de druk die de mensen elkaar oplegden om zich te beheersen zodanig dat zij van tijd tot tijd ontspanning zochten op buitenplaatsen waar ze zich zonder scrupules konden laten gaan (Elias, 1969). Het is onder deze omstandigheden van beschavingsdruk dat mensen uit hogere kringen waardering kregen voor datgene wat ze als "wilde" natuur ervoeren.

Het contact met de "wilde" natuur bracht mensen uit hogere kringen de ontspanning die ze op sommige momenten nodig hadden om hun eigen "wilde" impulsen te leren beheersen. Overigens was de natuur die ze zochten niet zo wild dat ze hierdoor gevaar zouden lopen. Evenmin werden ze geacht zware lichamelijke arbeid te verrichten, zoals boeren en landarbeiders. Uit oude schilderijen blijkt dat de voorkeur vooral uitging naar afbeeldingen van romantische landschappen waarbij de werkelijke zwaarte van het landleven vrijwel buiten beschouwing werd gelaten (Thomas, 1983). Deze appreciatie van de natuur ging zich ook tot de kust uitstrekken, zoals blijkt uit de eerste badplaatsen die in de 19e eeuw ontstonden. Niettemin was er nog lang sprake van afgrijzen jegens zeeziekte en werd de zee als "boosaardig beest" gewantrouwd (Corbin, 1989).

De opkomst van de consumptiecultuur heeft geleid tot een zekere democratisering van zaken die eerst als grote luxe golden, zoals een bezoek aan een badplaats, het bezit van watersportartikelen en een ruime keus van drinkbaar water. Een bijzonder kenmerk van de consumptiecultuur is de manier waarop zij vraag en aanbod laat toenemen. Enerzijds is er een aanbod van goederen en diensten die steeds weer als nieuw worden gepresenteerd en anderzijds is er een levensstijl die in hoge mate op de aanschaf van producten is gericht (Stearns, 2001). Opvallend bij het combineren van vraag en aanbod is

---

de rol van stijlvoorbeelden die vaak worden ontleend aan het leven van rijke mensen. Zo werden de rijken die in de 17e eeuw aan de Vecht gingen wonen, in de 20e eeuw nagevolgd door mensen uit lagere inkomensklassen. Voor hen zijn nieuwbouwwijken met speciale waterpartijen beschikbaar gekomen, zij het dat dit water, anders dan de Vecht, vaak niet stroomt en louter dient voor de sier (zogenoemd "makelaarswater").

Vanaf haar begin heeft de consumptiecultuur kritiek opgeroepen, omdat ze traditionele waarden doorbreekt, uitnodigt tot verspilling van grondstoffen, en botst met datgene wat als "goede" smaak wordt beschouwd. De kritiek strekt zich ook uit tot het water dat met de consumptiecultuur verbonden is. De in het bovengenoemde voorbeeld beschreven waterpartij in een nieuwbouwwijk wordt door critici wel aangegrepen om te benadrukken dat deze imitatie van het oorspronkelijke stijlvoorbeeld "onecht" is en niet meer dan een illusie schept. De vraag naar "echtheid" is ook van belang waar maakbare natuur deel is gaan uitmaken van de consumptiecultuur. Daarom kunnen er meningsverschillen bestaan over de kwestie welke natuur op een bepaalde plaats nog als "echte" natuur geldt.

De consumptiecultuur was er eerder dan de industriële revolutie, die door de ingenieurscultuur mogelijk werd gemaakt (Carroll-Burke, 2001). Voor de doorbraak van deze cultuur kan de ontwikkeling van de stoommachine (en in het verlengde hiervan het stoomgemaal) nog steeds model staan. Het gaat hier namelijk niet alleen om het ontstaan van de moderne natuurwetenschap als zodanig, maar juist om de combinatie van wetenschap en praktisch inzicht die op systematische wijze wordt ingezet om een vraagstuk aan te pakken. Dat is de essentie van de moderne ingenieurscultuur, waarvan de voorlopers te herkennen zijn bij de polderbouwers uit de 17e eeuw.

Tegenwoordig lijken de prestaties van de ingenieurscultuur, ondanks de resultaten die in het verleden zijn geboekt, ook door degenen die er deel van uitmaken met gemengde gevoelens te worden beoordeeld (Carroll-Burke, 2001). Niet alleen het mogelijk disfunctioneren van geavanceerde technologie speelt hierbij een rol, maar ook een van tijd tot tijd opkomende behoefte om kunstmatige oplossingen uit te bannen en te dromen van natuurlijke zuiverheid. De huidige ideeën over dynamisch waterbeheer zijn eveneens in deze context te plaatsen. Opvallend is dat deze ideeën niet alleen in Nederland leven, maar ook in een land als Engeland waar de moderne ingenieurscultuur als eerste doorbrak.

Figuur 2.4 laat zien dat de opkomst van beheerst gedrag, consumptiecultuur en ingenieurscultuur niet de enige processen zijn die op lange termijn gezien doorwerken in het waterbewustzijn. Er is ruimte gelaten voor de gedachte dat ook de evolutie nog doorwerkt. Dit gezien het feit dat moderne mensen over het vermogen beschikken om tot rust te komen bij de aanblik van stromend water in een savanneachtig landschap (Kaplan, 1992; Ulrich, Simons, Losito et al., 1991). Volgens de historicus Hamlin (2000) was het tot een paar eeuwen geleden voor de mensen vanzelfsprekend dat er niet één water ( $H_2O$ ) is, maar vele waters. De oude Grieken en Romeinen maakten een onderscheid tussen naar plaats en toepassing verschillende waters. Hiertoe behoorden de geneeskrachtige bronnen die in een groot gebied bekendheid genoten. Volgens Hamlin bestaat de verscheidenheid in feite nog steeds, zoals onder andere blijkt uit het aantal verschillende soorten waters dat in de winkel wordt aangeboden. Wellicht neemt de verscheidenheid nog toe.

---

Conclusies uit de recente geschiedenis.

---

Wat de recente historie leert is onder andere:

- dat het onttrekken van land aan water in Nederland een bijzondere, van oorsprong vooral bijbelse ("redding uit de zondvloed"), betekenis heeft;
  - dat er een voorzichtige appreciatie is ontstaan van "wilde" natuur bij mensen die zelf niet direct van de natuur afhankelijk zijn en dat dit geen tijdelijke gril is;
  - dat de consumptiecultuur ook in relatie met water een grote rol is gaan spelen en hierbij kritiek oproept over verspilling en onechtheid ("makelaarswater");
  - dat er binnen de ingenieurscultuur van tijd tot tijd een hang is naar meer natuurlijke oplossingen ("dynamisch waterbeheer"), en
  - dat er eigenlijk niet één water is maar vele waters.
- 

## 2.6 Tot slot

Dit hoofdstuk ging over de vraag wat waterbewustzijn is en waar we het kunnen plaatsen. Gebleken is dat aan het antwoord op deze vraag steeds weer nieuwe aspecten zijn verbonden. Uitgaande van een open psychologische benadering van het begrip bewustzijn kwamen we al snel op het onderscheid tussen een preventiegericht en een promotiegericht bewustzijn. Dit moesten we vervolgens plaatsen in een context van ruimtelijke, sociaal-culturele en historische ontwikkelingen. Het ging steeds om positieve en negatieve betekenissen die mensen aan water toekenden, maar die hadden niet louter met water te maken.

In het korte bestek van dit hoofdstuk hebben we kunnen zien dat algemene historische ontwikkelingen een grote invloed op het waterbewustzijn hebben. Hierdoor zien moderne mensen de bewegingen van het water bijvoorbeeld niet meer als moreel geladen voortekenen van onheil, maar als natuurlijke verschijnselen die in termen van oorzaken en effecten te analyseren zijn. Voorts is geconstateerd dat er eigenlijk vele waters zijn waarbij het van de plaats en de omstandigheden afhangt of dat water positieve, negatieve of neutrale betekenissen krijgt. Typerend voor Nederland was onder andere de bijbelse betekenis die werd toegekend aan het onttrekken van land aan water. Dit maakt het begrijpelijk dat plannen om te ontpolderen op weerstand kunnen stuiten bij mensen die met de bijbel leven of die zich anderszins met het verworven land verbonden voelen.

Waterbewustzijn is niet zomaar een individueel psychologisch verschijnsel, maar ook iets van een gemeenschap die op een bepaalde plaats woont, waarbij mensen elkaar op allerlei manieren op de relevantie van water kunnen attenderen. Waar de gevaren van water voorop staan kan de lokale gemeenschap een soort veiligheidscultuur ontwikkelen, zoals die ook bij risicovolle bedrijven is aan te treffen. Vanwege het belang van veiligheid komen we hier in hoofdstuk 4 op terug. Waar de positieve beleving van het water voorop staat, kunnen meer recreatiegerichte of meer natuurgerichte lokale culturen ontstaan. Bekende voorbeelden zijn de badplaatsen met hoogontwikkelde strandlocaties of juist relatief natuurlijke, onontwikkelde strandlocaties.

Het is van belang waterbewustzijn niet eenzijdig in termen van veiligheid te benaderen. Veiligheid is niet de enige sociaal-culturele waarde die het gedrag van mensen beïnvloedt. Andere waarden zoals plezier, rechtvaardigheid en status leiden vaak tot invloeden op gedrag die strijdig zijn met veiligheid. Dit beperkt de mogelijkheden om iemands gedrag te beïnvloeden door het bewustzijn van een risico te verhogen. Hier staat evenwel tegenover dat de andere waarden ook mogelijkheden bieden om mensen erop aan te spreken. In



---

de volgende hoofdstukken zullen we deze punten verder uitwerken in relatie met beleidsprocessen en met gedrag van mensen in de leefomgeving.

=====

Conclusie: de rol van waterbewustzijn.

---

Met het vergroten van het waterbewustzijn kan men mogelijk

- een veiligheidscultuur creëren voor het beheersen van specifieke gevaren;
  - steun en begrip voor de aanpak van een maatschappelijk risico verwerven;
  - bewoners attenderen op voor hen aansprekende omgevingswaarden;
  - bewoners betrekken bij ruimtelijke planvorming;
  - een specifieke vorm van gedrag (systeemkeuze, systeemgebruik) beïnvloeden.
-

---

## 3 Waterbewustzijn in het bestuurlijke proces

---

### 3.1 Inleiding

De in het vorige hoofdstuk beschreven inzichten gelden in grote mate ook voor bestuurders die immers ook 'gewone mensen' zijn. Toch is in beleidsprocessen waarin bestuurders (politici en ambtenaren) opereren iets meer aan de hand dan de simpele interactie tussen dergelijke gewone mensen. Dat heeft ten eerste te maken met het feit dat beleidsprocessen vaak niet gaan over individuen maar juist over collectieven (groepen of de samenleving als geheel) en hun problemen. In beleidsprocessen wordt juist besloten over de vraag welke problemen het niveau van een individueel probleem overstijgen en waarvoor bij de oplossing een rol voor de overheid weggelegd kan zijn. Ten tweede gelden bij overheidsoptreden andere normen dan in het normale maatschappelijke verkeer. Macht mag niet misbruikt worden, overheidshandelen moet democratisch gelegitimeerd worden en vele belangen dienen<sup>1</sup>, en het overheidshandelen moet gericht zijn op probleemoplossing of tenminste die indruk wekken (Gustafsson en Richardson, 1979).

Uit deze beschrijving blijkt al dat probleembewustzijn in bestuurlijke processen erg belangrijk is. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe volgens bestuurskundige theorieën de bewustwording van problemen bij bestuurders verloopt en hoe daar in het vervolg van het beleidsproces mee omgegaan wordt. Is een bepaald probleembewustzijn bereikt, dan kan in antwoord daarop beleidsvorming optreden met bijbehorend instrumentarium en dient er met de bevolking en andere overheden over dat beleid gecommuniceerd te worden.

Wat betreft die andere overheden: het is inmiddels gemeengoed dat veel 'waterproblemen' die door bestuurders aangepakt worden deels ook weer door het bestuur zelf veroorzaakt zijn. Dat kan liggen aan het feit dat beleid op andere beleidsterreinen resulteert in consequenties die voor het waterbeheer negatief te noemen zijn. Soms echter is ook in het waterbeheer zelf sprake van wijzigende inzichten, waardoor beleid een kwestie van het opruimen van de gevolgen van eerder beleid wordt. In beide gevallen is samenwerking tussen overheden en/of diverse afdelingen van overheden aan de orde en kan het beleidsspel van de waterbeheerder erop gericht zijn om het probleembewustzijn aldaar te verhogen.

---

Conclusie ten aanzien van het bestuurlijke proces.

---

In het bestuurlijke proces gaat het zowel om het waterbewustzijn van gewone burgers als om het bewustzijn van bestuurders.

---

Om waterbewustzijn bij bestuurders conceptueel te kunnen plaatsen hebben we ons gericht op beleidswetenschappelijke publicaties. Daaruit leenden we een analysekader dat bekend staat als het 'fasenmodel'. Dit model beweert weinig meer dan dat beleid verschillende fasen doorloopt. De opeenvolgende fasen worden samen ook wel eens de beleidslevenscyclus genoemd. We

---

<sup>1</sup> In een boek over de privatisering van een aantal waterstaatsaken in de VS, komen Heilman en Johnson (1992) tot de conclusie dat de particuliere sector weliswaar kosten-effectiever en sneller opereert, maar dat particuliere bedrijven aanzienlijk minder rekening houden met een groot aantal belangen, zoals het in dienst nemen van leden van minderheidsgroeperingen. Ook is de inzichtelijkheid (accountability) van het handelen van particuliere ondernemingen veel kleiner.

---

gebruiken deze indeling om per fase iets te zeggen over het potentiële belang van waterbewustzijn bij bestuurders. We gaan in op onderwerpen als agendabouw, sturing en communicatie en beleidsevaluatie. Alvorens we dit doen bespreken we echter eerst een meer fundamenteel punt, namelijk dat van de rolverdeling tussen de particuliere sector en overheid, een onderwerp dat noodzakelijkerwijs voorafgaat aan een bespreking van het waterbewustzijn van bestuurders, omdat het relatieve belang van bestuurders in het waterbeheer erdoor verduidelijkt wordt.

### 3.2 De balans tussen overheid en particuliere sector

Het denken over de rol van de overheid is in Nederland lange tijd gedomineerd door het liberale gedachtegoed, dat een zeer minimale rol van de overheid voorzag (de nachtwakerstaat). De overheid vervulde alleen zeer minimale functies, waaronder overigens wel het waterbeheer. Aan het einde van de negentiende eeuw, begin twintigste eeuw, trad hier een verandering in op, vooral onder druk van oplopende maatschappelijke spanningen ten gevolge van de uitwassen van de industriële ontwikkeling. Toch bleef men in de kern terughoudend ten opzichte van een grotere rol van de samenleving. Pas na de Tweede Wereldoorlog kon het fenomeen van de verzorgingsstaat beginnen te ontstaan. Zeker vlak na de oorlog werkten de positieve ervaringen met de oorlogsinspanning door de geallieerden door in een positieve houding ten aanzien van zaken als beleidsplanning. De industrie en de landbouw werden met vereende krachten ontwikkeld. Ook werd een stelsel van sociale zekerheid opgebouwd dat z'n weerga niet kende. In economische termen ging de overheid naast de verzorging van 'pure' collectieve goederen ook de verzorging van 'quasi-collectieve' goederen op zich nemen.

In de jaren zeventig en tachtig ontstond een krachtige neoliberale tegenbeweging die de aandacht in de discussie verschoof van marktfalen naar overheidsfalen. De rol van de overheid moest op diverse manieren teruggebracht worden, wat in een periode van 25 jaar zeker ook gelukt is. De scherpe kanten zijn in de jaren negentig overigens wel van de 'overheidsfalen' discussie afgegaan. Tegenwoordig is het bon ton om de discussie over overheid versus markt in termen van 'governance' te gieten. Hoewel deze term veel kan betekenen (zie bijvoorbeeld Rhodes, 2000) is de kern in de meeste gevallen toch dat er 'gezocht wordt naar vormen van coördinatie die niet zonder meer een plaats zijn te geven in de tweedeling tussen "markt" en hiërarchie"' (Bressers & Kuks, 2001:83). In deze zoektocht naar 'tussenvormen' valt ook vaak de term 'civil society', die vooral lijkt de duiden op een situatie waarin burgers en bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor bepaalde maatschappelijke problemen. De Nederlandse pendant hiervan is de term 'maatschappelijk middenveld'.

Deze ontwikkelingen en discussies zijn zeker niet voorbij gegaan aan het waterbeheer. Wel liggen de accenten anders dan in andere sectoren. Het waterbeheer (met name dijkenbouw) wordt vaak genoemd als hét voorbeeld van een zuiver collectief goed, terwijl veel andere 'overheidsproducten' eerder gezien worden als particuliere goederen (zie bijvoorbeeld Van den Doel, 1988). Een zuiver collectief goed houdt in dat (a) mensen niet van consumptie van het goed uitgesloten kunnen worden, ook al dragen ze zelf niet bij tot de totstandkoming van het goed en (b) dat mensen ook zichzelf niet kunnen onttrekken aan de consumptie van het goed als het er eenmaal is. In een dergelijke situatie komen veel mensen in de verleiding om te wachten op de voorziening van veiligheid door iemand anders, dit is het probleem van collectieve actie. Dergelijke patronen kunnen op diverse manieren doorbroken

---

worden, maar vaak is een zekere mate van dwang behulpzaam. Deze dwang kan uit een collectief zelf komen, maar ook van een 'externe' overheid (zie voor een uitgebreide discussie van dergelijke mogelijkheden in het waterbeheer Ostrom, 1991). De geschiedenis van het Nederlandse waterbeheer tot de Franse tijd wordt beschreven als 'de opbouw van instituties van onderaf' (dwang tot samenwerking vanuit groepen en gemeenschappen; zie Kaijser, 2002). Daarna werd Rijkswaterstaat opgericht en kreeg het waterbeheer steeds meer centralistische trekjes; er werd in toenemende mate op nationaal en niet lokaal niveau gedacht en er werd steeds minder vertrouwd op het particuliere initiatief.

---

Illustratie het collectieve actie-  
probleem in het waterbeheer.

---

Ook al ligt Twente in Hoog-Nederland, toch is er regelmatig overlast van de twee regenrivieren De Regge en Dinkel. Het waterschap De Regge werd door provinciaal besluit in de 19de eeuw opgericht, vooral onder druk van de landbouw en de steden. De steden weigerden echter mee te betalen aan de activiteiten van het waterschap terwijl ze wel profiteerden van de verbeterde waterafvoer ('free riders'). Zij gingen pas mee betalen na dwang door de provincie. In het naastgelegen stroomgebied van de Dinkel waren relatief weinig boeren, maar de wateroverlast was aanzienlijk. De boeren in het gebied zochten aansluiting bij het waterschap De Regge, maar het bestuur van dat waterschap weigerde deze toetreding uit kostenoverwegingen (zie Donker, 1996). Dit was vanuit het perspectief van de boeren in het Reggedal een rationele beslissing: immers het waterbeheer in het Dinkeldal zou veel gaan kosten terwijl er in het Dinkeldal weinig boeren waren die geld konden opbrengen. Uiteindelijk moest de provincie Overijssel er aan te pas komen om ook de Dinkel onder waterschapsbestuur van de Regge te brengen. Het waterschap Regge en Dinkel was geboren.

---

De stelling dat het in het waterbeheer vooral om collectieve goederen gaat impliceert nog niet onmiddellijk dat de overheid die de voorziening ervan regelt, de goederen ook zelf produceert (in het voorbeeld van Twente ging de provincie Overijssel ook niet zelf tot waterbeheer over). Dat betekent dat, ook in de voorziening van publieke goederen, marktpartijen een rol kunnen spelen. Marktwerving in de waterketen (zie bijvoorbeeld Kuks, 2000) is een thema dat zeker niet minder actueel zal worden in de komende jaren. Het is hierbij belangrijk dat men zich realiseert dat een verschuiving in verhoudingen tussen overheid, civil society en markt nooit zover zal doorgaan dat er in het geheel geen overheid meer bestaat. Dat heeft te maken met het feit dat zelfs in een zeer zelfredzame samenleving bepaalde overheidsgaranties nodig zijn. Zo wordt er vaak op gewezen dat de 'civil society' niet kan functioneren zonder overheidsbescherming van de vrijheid van meningsuiting en een 'markt' niet kan functioneren zonder duidelijke eigendomsrechten.

Een toenemende mate van marktwerving in het waterbeheer impliceert wel dat meer beslissingen aan het bestuur worden onttrokken en dat het al dan niet aanwezig zijn van waterbewustzijn bij overheidsbestuurders dus minder belangrijk is. Voor een kwalitatief goed waterbeheer is het in dergelijke situaties zeer belangrijk om heldere afspraken te maken met marktpartijen over wat ze precies leveren. Het bewustzijn van wat belangrijk is aan het waterbeheer moet dus ten volle doorwerken bij het sluiten van contracten met de particuliere sector. Omgekeerd aan het voorgaande is het belang van waterbewustzijn bij bestuurders groot als veel taken in de waterbeheersketen bij de overheid blijven. Daarbij is het belangrijk te onderkennen dat er een groot verschil is tussen het 'algemene bestuur' en het 'taakgerichte bestuur'. De ontwikkeling van ondersteunend en technisch gericht beleidsveld naar een meer integraal

---

opererende sector maakt het (nog) belangrijker dat ook andere bestuurders dan die in de watersector een zeker waterbewustzijn hebben.

=====

Conclusie ten aanzien van  
waterbeheer als collectieve taak.

---

De zorg voor de goede staat van het water wordt door de meeste Nederlanders als een collectieve taak gezien. Hoewel de overheid inderdaad verantwoordelijk zal blijven voor de regie over het waterbeheer hoeft dat niet te betekenen dat de uitvoering van beleid altijd een overheidstaak moet zijn. Sterker nog, in het overlaten van de verantwoordelijkheid voor het waterbeheer aan de particuliere sector liggen kansen om een hoger waterbewustzijn te genereren. Denk aan de woonhuizen in Kampen en Dordrecht die onderdeel van de waterkering zijn. Bewoners van dergelijke huizen zijn zich in hoge mate bewust van de stand van het water en dienen in voorkomende gevallen zelf handelend op te treden.

---

### 3.3 Het fasenmodel van beleidsprocessen

Volgens het fasenmodel doorloopt beleid zeven fasen, die weinig toelichting behoeven:

1. Agendavorming en probleemdefiniëring
2. Beleidsvoorbereiding
3. Beleidsvaststelling
4. Beleidsuitvoering
5. Beleidsdoorwerking
6. Beleidsevaluatie
7. Beleidsbeëindiging

Er heeft over dit fasenmodel een lange discussie gewoed, waarvan de conclusie is dat het een aardig analytisch model is om naar de werkelijkheid te kijken, maar dat het onterecht zou zijn om te verwachten dat alle beleid deze fasen doorloopt c.q. in deze volgorde doorloopt. In dit rapport biedt deze indeling de mogelijkheid de beschouwing over waterbewustzijn bij bestuurders te structureren.

### 3.4 Agendavorming tot en met beleidsvaststelling

#### Inleiding

Als we bestuurskundige literatuur over agendavorming (agenda betekent 'de zaken die gedaan moeten worden') bestuderen, dan valt op dat het bestuurlijke systeem vooral gezien wordt als mechanisme dat (collectieve) problemen moet oplossen. Dat betekent dat we er weinig uit kunnen leren over het waterbewustzijn van bestuurders, maar wel iets over de manier waarop het 'waterprobleembewustzijn' van bestuurders tot stand komt.

Dat waterprobleembewustzijn ontstaat in een complexe interactie tussen maatschappij en politiek systeem, waarbij sprake is van wederzijdse beïnvloeding. Meestal wordt een onderscheid gemaakt tussen de maatschappelijke en de politieke agenda. Als een probleem hoog op de maatschappelijke agenda staat heeft het een grote kans om op de politieke agenda te komen, maar het hoeft niet. Anderzijds komen sommige kwesties op de politieke agenda zonder op de maatschappelijke agenda te hebben gestaan.

#### Issue attention cycle: lessen van milieubewustzijn?

Op basis van de ontwikkeling in het milieubewustzijn in de VS in de jaren 60 ontwikkelde Anthony Downs in 1972 een model van de manier waarop zowel maatschappij als politiek systeem zich bewust worden van problemen. Dit

---

model heet de 'issue attention cycle' en het gaat uit van het idee dat problemen als het ware in serie worden behandeld door het politieke systeem, dat een beperkte opnamecapaciteit heeft en dus moet kiezen. Volgens Downs (1972) doorliep 'het' milieuprobleem de volgende cyclus:

1. De preprobleem fase. Er was een hoogst ongewenste situatie ontstaan die echter maar niet tot het publiek doordringt, ook al zijn er deskundigen of belangengroepen die alarm slaan.
2. Alarmerende ontdekkingen en euforisch enthousiasme. Door enkele dramatische ontwikkelingen (milieuramp) wordt de aandacht op het betreffende probleem gevestigd, waarna men besluit dat de problemen snel en effectief opgelost moeten en zullen worden.
3. Het besef dringt door van de kosten van oplossingen. Het wordt duidelijk dat oplossingen offers zullen vergen van specifieke groepen, die in eerste instantie misschien niet duidelijk waren.
4. Afname van de intensiteit van de publieke aandacht. De verveling zet in. Het probleem wordt 'te ingewikkeld' voor de meeste mensen, die überhaupt misschien liever zo min mogelijk over problemen nadenken.
5. Het postprobleem stadium. Er is mogelijk erwijs een bepaald beleid tot stand gekomen, er zijn bepaalde organisaties rondom de oplossing van het probleem gecreëerd. Deze organisaties zijn in het algemeen taai en blijven proberen de aandacht op de problemen te vestigen. Dat is makkelijker dan bij nieuwe problemen omdat het probleem al door de cyclus heen is gegaan.

.....  
Conclusie: leerpunten van de 'issue attention cycle'.

---

Bestuurders worden geconfronteerd met vele problemen, maar hebben in beperkte mate tijd en aandacht tot hun beschikking. Dit zal in sterkere mate gelden voor 'algemene bestuurders' (gemeenten en provincies) dan voor bestuurders van waterschappen. Het 'waterprobleembewustzijn' van algemene bestuurders is daarmee bijna per definitie lager dan dat van waterschapsbestuurders.

Besluiten om beleid te gaan voeren worden vaak genomen in crisisachtige situaties en in een bepaald optimisme over de slaagkansen. In dat stadium zijn de daadwerkelijke maatregelen die uit dat beleid voort kunnen vloeien nog tamelijk abstract. Meer weerstand ontstaat als duidelijk wordt wat de kosten zullen zijn van het beleid en wie die kosten moet betalen. Dit fenomeen leidt soms tot een lage aandacht van bestuurders voor relatief abstracte discussies waarin nog veel invloed uitgeoefend kan worden en veel aandacht voor discussies waar feitelijk alleen de invulling van beleid nog aan de orde is.

---

Maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor een probleem is vluchtig. Downs denkt echter dat een aantal issues niet door de issue attention cycle gaan, maar op de agenda zullen blijven staan. Dergelijke issues hebben de volgende kenmerken:

1. Misstanden zijn erg goed waarneembaar.
2. Ze betreffen de gehele bevolking en niet een deel.
3. Er is een duidelijk aanwijsbare groep veroorzakers. De aanpak van deze groep scoort politiek en de maatregelen die ze moeten nemen hoeft de belastingbetaler niet te financieren.
4. Technische oplossingen zijn in principe (financieel) mogelijk en dus is een discussie over het probleem niet te vergelijken met klagen over het weer.
5. Er ontstaat een bedrijfstak op zich rondom milieumaatregelen (bijvoorbeeld verschafters van dynamisch kustbeheer).
6. Het probleem is redelijk ambigu gedefinieerd en kan een paraplu worden waar veel andere problemen ondergeschoven kunnen worden.

---

Sommige van deze kenmerken lijken op gespannen voet met elkaar te staan (zo lijkt het moeilijk voor een ambigu gedefinieerd probleem een duidelijke groep veroorzakers aan te wijzen).

Illustratie: waterproblemen als  
blijvertjes op de publieke agenda.

---

Het lijkt dat sommige waterproblemen 'blijvertjes' kunnen zijn en anderen wat dat betreft wat minder kans maken. Problemen als verdroging, klimaatverandering en bodemdaling zijn moeilijk waarneembaar, terwijl een overstroming natuurlijk wel erg goed waarneembaar is (aan de andere kant zijn de kansen op overstromingen weer minder goed inschatbaar). Voor de meeste 'waterproblemen' geldt dat het vrij moeilijk is een duidelijk groep veroorzakers aan te wijzen, misschien met uitzondering van de waterverontreinigingsproblematiek.

'Sterke' kanten aan de meerdere aspecten van de waterproblematiek zijn het in veel gevallen collectieve karakter van de problematiek, de aanwezigheid van technisch doordachte oplossingen, een goed ontwikkelde bedrijfstak en de relatief 'brede' definiëring van waterproblemen, die maakt dat veel deelproblemen eronder geschoven kunnen worden. Vooral het collectieve en het brede karakter van de waterproblematiek kan benadrukt worden in communicatiestrategieën.

Ook de bedrijfstak die zich met waterbeheer bezig houdt kan aangesproken worden op haar rol bij het bevorderen van het waterbewustzijn en moet vaker dan voorheen de rol van publiekelijk zichtbare initiator van watergerelateerde projecten (zoals dijkverzwaring) worden. Naast de traditioneel al bij het waterbeheer betrokken bedrijven, zoals baggeraars, dient ook de woningbouwsector actiever te worden betrokken en zich explicieter te gaan profileren op watergerelateerde projecten.

---

### **Een stromenmodel van agendavorming**

Het issue 'attention cycle model' is relatief simpel en maakt ook vrij weinig onderscheid tussen bestuurders en burgers. In 1984 ontwikkelde Kingdon een veel uitgebreider model dat veel weerklank gevonden heeft in de bestuurskunde. Dit model heet toepasselijk genoeg het 'stromenmodel'. De basisveronderstelling achter dit model is dat de agendering van problemen en de vorming van beleid via drie relatief los van elkaar staande 'stromen' verloopt.

Deze stromen zijn de probleem-, de oplossingen- en de politieke stroom. De probleemstroom is de voortdurende toevloed aan problemen die aan de overheid voorgelegd worden. De oplossingenstroom is een 'oersoep' van beleidsvoorstellen en ideeën over oplossingen die in het beleidssysteem circuleren. De politieke stroom betreft de nationale of internationale stemming, die bijvoorbeeld tot uiting komt in verkiezingen. Het relatief onafhankelijke karakter van de drie stromen toont Kingdon onder andere aan door te laten zien dat bij de diverse stromen hele andere personen en organisaties (ofwel actoren) betrokken zijn en door te laten zien dat beleid vaak een geslaagde koppeling is van problemen en oplossingen die al lang rondwaarden maar nog niet met elkaar in verband gebracht waren.

Er zijn volgens Kingdon diverse routes waarlangs problemen aan de personen die werkzaam zijn bij de overheid voorgelegd kunnen worden. De eerste noemt hij 'indicatoren' dat wil zeggen objectieve metingen over de toestand in een bepaalde beleidssector. De tweede is het optreden van rampen of incidenten en de derde is de feedback die vaak in het tot dan toe gevoerde beleid zit. Kingdon geeft aan dat 'meetbare' problemen (in de zin dat er een indicator voor bestaat die in het oog springt) eerder gesignaleerd worden dan 'onmeetbare' problemen, wat het belang aangeeft van een set heldere indicatoren. Die indicatoren lijken in het waterbeleid veel minder zichtbaar dan

---

in het milieu- en natuurbeleid waar het RIVM regelmatig publiekelijk rapporteert over de probleemsituatie en de media uitgebreid rapporteren over de rapporten.

Kingdon geeft ook aan dat incidenten weliswaar een extra push kunnen geven bij het onder de aandacht brengen van problemen, maar dat na een specifiek incident wel aangetoond moet worden dat het incident onderdeel is van een structureel probleem (mensen geloven dat eerder als het incident zich herhaalt). Het incident wordt dan een symbool voor het probleem (zoals 'Lekkerkerk' voor bodemverontreiniging, of '1953' voor overstromingsgevaar). Dergelijke symbolen zijn belangrijk bij het overbrengen van de problematiek en leiden er soms toe dat besluitvormingsprocessen in een bepaald licht gezien worden. In de bestuurskunde wordt dit 'framing' genoemd, een fenomeen waarover negatief wordt gedacht omdat het alternatieve visies wegdrukt.

Conclusie: werking van de  
probleemstroom.

---

Problemen komen op de volgende wijze onder de aandacht::

- Door middel van indicatoren;
  - Door middel van incidenten en rampen, mits gezien als uiting van een structureel fenomeen (daarvoor is een 'frame' handig);
  - Feedback vanuit het beleidsveld.
- 

De oplossingenstroom bestaat uit wetsvoorstellen, toespraken, (wetenschappelijke) publicaties en sprekers. Deze ideeën circuleren soms al jaren voordat er iets mee gedaan wordt. Zogenaamde 'beleidsondernemers', dat wil zeggen mensen die geloven in bepaalde oplossingen moeten er veel tijd en energie in steken en moeten de beleidsgemeenschap klaarmaken, ontvankelijk maken voor de oplossingen. Dat is volgens Kingdon vooral een proces van overtuigen en argumentatie. Ideeën voor oplossingen moeten om serieus genomen te worden volgens Kingdon voldoen aan drie criteria: ze moeten technisch haalbaar zijn, ze moeten passen bij de 'nationale stemming' en ze moeten passen binnen de dominante waarden van een samenleving. Onder technische haalbaarheid wordt ook verstaan de vraag of deskundigen het erover eens zijn dat de oplossingen technisch en economisch gezien uit te voeren zijn. Onenigheid over dergelijke vragen in het kamp van deskundigen is fnuikend voor de acceptatie van maatregelen die het betreft.

Conclusie: criteria waaraan  
oplossingen moeten voldoen.

---

Oplossingen 'overleven' het besluitvormingsproces wanneer ze:

- Technisch haalbaar en onomstreden zijn;
  - Passen bij de nationale stemming;
  - Passen bij de waarden van de samenleving.
- 

Als we met deze criteria in de hand kijken naar de discussie over bijvoorbeeld retentiegebieden en bergingspolders, kunnen we zeggen dat ze technisch gezien niet onomstreden zijn. Weliswaar zijn ze aan te leggen, maar het nut en de effectiviteit zijn niet alom aanvaard. Onder andere door het werk van de Commissie Waterbeheer in de 21ste eeuw is deze oplossing voor de waterkwantiteitsproblematiek echter wel zeer prominent aanwezig geraakt. Voor wat betreft de nationale stemming kan men aannemen dat deze door de zich herhalende hoogwaters tamelijk rijp is gemaakt voor maatregelen. Wat betreft de dominante waarden speelt in de discussie over waterberging grondeigendom een centrale rol. Retentie vergt in veel gevallen het deels opheffen van het vrije gebruik van grond en dat past slecht in de Nederlandse



---

cultuur. Ook is het de vraag of 'ruimte voor water' volgens de gemiddelde Nederlander nu wel het passende antwoord is op de problemen en men niet de voorkeur geeft voor traditionele oplossingen. Het opgeven van land aan water staat diametraal tegenover de manier waarop Nederlanders al eeuwen hun veiligheid garanderen en die in bepaalde regio's nog steeds een bepaalde religieuze betekenis heeft (zie hoofdstuk 2).

De politieke stroom bestaat uit de al genoemde 'nationale stemming', veranderingen in regering of bureaucratie en acties van belangengroepen. Regeringen hebben vaak een bepaalde 'meta-agenda', dat wil zeggen een cruciaal probleem dat ze graag willen oplossen (bijvoorbeeld werk, werk, werk). Regeringswissels bieden, als ze een verschuiving geven in de agenda, daarom vaak een kans aan probleem-oplossingscombinaties die al een tijdje in de wachtkamer zitten. Soms wordt de presentatie van oplossingen enigszins veranderd om beter te passen bij de agenda van de nieuwe regering. Het huidige dominante thema van veiligheid werkt als zodanig.

---

Illustratie: de politieke stroom bij water.

---

Inez Flameling (2003) beschrijft de aandacht die het waterbeheer kreeg in de verkiezingsprogramma's van Nederlandse politieke partijen in de voorbije eeuw. Ze laat zien dat het waterbeheer (als het al in de programma's genoemd werd) in de jaren 50 vooral werd gezien als een veld dat moest bijdragen aan het vergroten van de landbouwproductie en in de jaren 70 maakten diverse partijen zich zorgen over de milieugevolgen van waterprojecten als de afsluiting van de Oosterschelde. Alleen na de ramp van 1953 bleken politieke partijen (kortstondig) enige aandacht aan het waterbeheer op zich te besteden.

---

Kingdon wijst er op dat draagvlak in de politiek stroom op een andere manier ontstaat dan in de oplossingenstroom. De oplossingenstroom is een proces dat zich meer in de sfeer van de bureaucratie en de wetenschap afspeelt en waarin argumentaties een grote rol spelen. Zonder het belang van argumentaties weg te wuiven zegt Kingdon dat de politieke stroom vooral draait om (belangen)ruil en compromisvorming. Burns en Ueberhorst (1988) spreken in dit verband van een verschil tussen de wetenschappelijke en de politieke logica. In de eerste logica, die een zekere rol speelt in de oplossingenstroom, gaat het om het 'vinden van de waarheid'. Bij de tweede logica, centraal in de politieke stroom, gaat het om het 'maken van de waarheid'. Dit verschil komt tot uiting in de manier waarop over tegenstrijdige standpunten besloten wordt. In de politiek gelden de meeste stemmen, maar in de wetenschap niet. Dit wijst er op dat politieke steun voor de nieuwe wateragenda in de praktijk meestal alleen zal worden verkregen als er samengewerkt wordt met andere sectoren (ruimtelijke ordening, milieu, landbouw) en dat er iets geboden moet worden. Zeer bekend uit de literatuur over ongewenste projecten is dat lokale politici vaak 'in' zijn voor een ruil waarbij zij toezeggen niet tegen te werken en de centrale overheid fysieke infrastructuur (bijvoorbeeld een aansluiting op de snelweg) toezegt. De publieke reactie op het bekend worden van dergelijke deals is vaak negatief, maar dat illustreert vooral hoe specifiek de besluitvorming in de politieke

---

Illustratie: ruilen met andere  
beleidsterreinen.

---

Een vergelijking tussen de vier beleidsterreinen die tezamen het 'omgevingsbeleid' vormen (Huitema en Needham, 1998) leert dat het waterbeheer (relatief) excelleert in technische kunde en financiële middelen, terwijl de sterke punten van de ruimtelijke ordening eerder in de visievorming en in de reguleringsmogelijkheden liggen. Dat biedt mogelijkheden tot 'ruil' in die zin dat het waterbeheer in de samenwerking met ruimtelijke ordenaars geld en technische kunde kan bieden, in ruil waarvoor ruimtelijke ordenaars aantrekkelijke perspectieven en hun reguleringscapaciteit kunnen stellen. Een analyse van projecten waarbij waterfuncties met ander grondgebruik dienen te worden gecombineerd ('meervoudig ruimtegebruik') leerde dat dergelijke projecten inderdaad vaak op een dergelijke manier tot stand komen (Huitema, Goosen, Van Hemert, Bos en Hoekstra, 2003).

---

Acties van belangengroepen kunnen bijdragen aan de richting van de politieke stroom, alhoewel Kingdon concludeert dat zij minder belangrijk zijn dan gekozen politici. Zoals eerder gesteld kan probleembewustzijn zich institutionaliseren en actiegroepen zijn een manier waarop dat probleembewustzijn zich institutionaliseert. Vergelijken we waterproblemen wat dat betreft met milieuproblemen, dan valt op dat er relatief weinig actiegroepen zijn die zich met een probleem als overstromingen of hoog water bezig houden. Anderzijds zijn er wel milieugroepen die zich specifiek met een bepaald water bezig houden (de Vereniging tot het Behoud van het IJsselmeer en de Waddenvereniging). Meer recent valt waar te nemen dat tegenstanders van bepaalde maatregelen (vooral de aanwijzing als noodoverloophoeve) zich soms razendsnel organiseren in het kader van de inspraak, om vervolgens ook weer even snel uiteen te vallen (denk aan de groep Levende Berging NEE te Noord Holland). In het verleden is er door het Ministerie van VROM voor gekozen meer structureel bestaande groepen, die een bepaald beleid grosso modo ondersteunen en verder willen brengen, financieel te ondersteunen (zie ook onder beleidsuitvoering en de opmerkingen over het zoeken van partners). Dat ligt echter op diverse manieren erg gevoelig, vooral wanneer er onenigheid over de uit te zetten koers ontstaat (een hoog waterbewustzijn zich soms ook tegen de prioriteitstelling van de overheid keren).

### **Beleidsvoorbereiding en -vaststelling**

Beleidsvoorbereiding vindt feitelijk plaats in de oplossingsstroom. Beleidsvaststelling komt in potentie echter pas tot stand wanneer de drie verschillende stromen samenkomen of gekoppeld raken, in de woorden van Kingdon: wanneer er een 'policy window' opengaat. (het probleem gaat dan van de beleidsagenda naar de besluitvormingsagenda). Dergelijke 'ramen' ontstaan in de ogen van Kingdon vooral wanneer er problemen ontstaan die niet ontweken kunnen worden en wanneer er omslagen in de politieke stroom optreden. Net als Downs meent hij dat zo'n raam snel benut moet worden omdat het snel weer sluit. Politieke steun is in de beleidsvaststelling onontbeerlijk.

---

Illustratie: een geslaagde poging om stromen te koppelen.

---

Een voorbeeld van een koppelingsproces is de afsluiting en inpoldering van de Zuiderzee. Uit historische publicaties (Cleintauer, 1982; de Pater, 2000) blijkt hoezeer de Zuiderzeevereniging heeft geprobeerd de inpoldering van de Zuiderzee als oplossing te propageren. In eerste instantie werd de vereniging ook door de Rijkswaterstaat weggehoond omdat de 'oplossing' technisch niet haalbaar zou zijn. Pas toen Lely een technisch meer geloofwaardig plan wist te bedenken werd inpoldering als technische optie serieus genomen. Toen was men al decennia bezig.

In de loop der tijden is inpoldering door voorstanders als oplossing gepresenteerd voor een serie van problemen, waaronder veiligheid, voedselproductie, huisvesting en ruimte voor de luchtvaart. Inpoldering als oplossing voor de eerste twee problemen slaagde pas toen zelfvoorziening in de voedselproductie weer een item werd als gevolg van de Eerste Wereldoorlog en er in 1916 een grote overstroming optrad. Tegenstanders van de inpoldering, waaronder de vissers konden toen geen vuist meer maken en werden in de hoek gezet als een relatief achtergebleven bedrijfstad.

Het einde van de inpoldering (en het niet doorgaan van de Markerwaardpolder) is een voorbeeld van een niet geslaagde koppeling (Goverde, 1987). Voorstanders stelden de polder (o.a.) voor als de geschikte locatie voor een Tweede Nationale Luchthaven. Deze luchthaven werd uiteindelijk in het geheel niet aangelegd, maar het noemen van de Markerwaard als potentiële locatie had ondertussen wel vele tegenstanders van deze luchthaven het beleidsproces in geloodst.

---

In de bestuurskunde en beleidswetenschappen is reeds enige tijd aandacht voor 'typische' manieren van reageren van (nationale) overheden op beleidsproblemen. Richardson (1982) vond hier de term 'beleidsstijl' voor uit. Volgens hem reageren (nationale) overheden sterk verschillend op maatschappelijke problemen. Zo viel hem op dat de regering van het Verenigd Koninkrijk (VK) zeer reactief en zelden pro-actief reageert (het probleem moet eerst ontstaan en pas daarna gaat men een oplossing bedenken). Regeringen van andere landen, bijvoorbeeld Zweden en Frankrijk, zouden meer pro-actief zijn. Daarnaast beweerde Richardson dat de regering van het VK vrijwel altijd belangengroepen bij de beleidsontwikkeling betreft en in die zin consensueel opereert. In Frankrijk is de stijl van de nationale overheid eerder opleggend. Hoewel Nederland geen onderdeel uitmaakte van Richardson's studie zou er voor Nederland waarschijnlijk een soortgelijk beeld als voor het VK uitgekomen zijn, al is de Nederlandse overheid minder reactief dan de VK-overheid. In Nederland bestaat bijvoorbeeld minder weerstand tegen het voorzorgsbeginsel dan in het VK. Latere studies wezen uit dat stijlen ook per beleidssector en zelfs per ministerie kunnen verschillen (zie Huitema en Van Snellenberg, 1998). De stijl van optreden van Rijkswaterstaat werd, zeker in het verleden, als anticiperend maar ook sterk opleggend beschreven (Huitema, 2002, Goverde, 1986; Koekebakker, 1977). Veel bestuurskundigen menen dat vooral een opleggend element in de beleidsstijl voor politieke en bestuurlijke conflicten kan zorgen en vanuit het oogpunt van doelbereiking geen of nauwelijks meerwaarde heeft.

---

Conclusie: een opleggende beleidsstijl.

---

Een opleggende beleidsstijl levert vaak conflict op en heeft in het algemeen een beperkte meerwaarde voor de doelbereiking van beleid.

---

Er is een bepaald verband tussen de discussie over beleidsstijlen (en dan vooral de mate waarin geanticipeerd moet worden op toekomstige problemen) en het debat over de manier waarop overheden met risico's dienen om te gaan. Het anticiperen op risico's en het nemen van voorzorgsmaatregelen lijkt het enig

---

mogelijke uitgangspunt bij het formuleren van overheidsbeleid. Weinig politici en ambtenaren zullen zich laten voorstaan op een reactieve aanpak van risico's. Daadwerkelijke rampen zijn immers politiek gevaarlijk en de enig geaccepteerde uitleg achteraf is dat men al het mogelijke heeft gedaan om de ramp te vermijden. Toch is het antwoord op de vraag naar een verstandige beleidsstrategie inzake risico's niet zo simpel als het lijkt. Immers een strategie die elk risico vermijdt (als deze al menselijk gezien denkbaar is) impliceert zeer hoge uitgaven en grote beperkingen aan het vrije maatschappelijke verkeer. De Amerikaanse bestuurskundige Wildavsky (1988) waarschuwt voor een al te grote voorzichtigheid bij het aanvaarden van risico's gezien de rem die deze voorzichtigheid op economische ontwikkeling kan vormen. De algemene lijn volgens Wildavsky moet er een zijn van 'trial and error', uitgaand van het feit dat de maatschappij een stootje kan hebben en een zekere veerkracht heeft. Alleen bij goed te voorspellen risico's waar goed bekend is hoe te reageren kan dit anders liggen. De door Wildavsky voorgestane algemene lijn is een zeer moeilijk verkoopbaar verhaal, maar een 'volwassen' omgang met risico's vereist wel dat dit verteld wordt.

Conclusie: een anticiperende  
beleidsstijl.

---

Een anticiperende beleidsstijl is feitelijk de enige die publiekelijk verdedigd kan worden. Men dient zich echter wel bewust te zijn van de kosten die het vermijden van risico's met zich meebrengt en de veerkracht die de maatschappij bij het daadwerkelijk optreden van incidenten ten toon kan spreiden.

---

### 3.5 Beleidsuitvoering

#### Beleidsinstrumenten

Een belangrijk aspect bij de uitvoering van beleid is het gereedschap dat voor het bereiken van de doelen word ingezet. Zien we af van de fysieke overheidsproductie (bijvoorbeeld het bouwen van een dijk), dan gaat het de overheid in de meeste gevallen om gedragsbeïnvloeding. Pogingen om gedrag te beïnvloeden kunnen zich richten op (onderdelen van) de overheid zelf of op burgers. Het bijzondere aan beïnvloeding van gedrag door de overheid is dat deze beïnvloeding moet voldoen aan een aantal criteria die bij het bedrijfsleven niet worden gesteld. In zeer algemene termen geldt dat de pogingen tot gedragsbeïnvloeding democratisch gelegitimeerd moeten zijn en dat ze moeten voldoen aan de eisen die voortvloeien uit het idee van de rechtsstaat, tegenwoordig vooral tot uiting komend in de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur'. Dat democratische legitimatie nodig was betekende lang dat overheidscommunicatie uitsluitend over staand beleid, beleid dat door de Tweede Kamer goedgekeurd is, kon gaan. Tegenwoordig wordt daar wat losser mee omgegaan, ook omdat voorstellen voor nieuw beleid soms in de media al (zwaar) bekritiseerd zijn voordat de Kamer zich er over heeft kunnen uitlaten. In die context voelen leden van het Kabinet zich soms geroepen om hun voorstellen te verdedigen in die media (zie o.a. Commissie voor de Toekomst van de Overheidscommunicatie, 2001).

Vanuit het perspectief van de overheid gezien kunnen pogingen om gedrag te beïnvloeden aangrijpen op punten die aan het gedrag voorafgaan (overwogen alternatieven) of erop volgen (verwachte consequenties). Aan de bestuurskundige literatuur hierover is onderstaande conclusie ontleend.

Conclusie: het beïnvloeden van gedrag van het individu.

De overheid die gedrag wil beïnvloeden kan zich richten op:

- De beschikbare gedragsalternatieven;
- De perceptie van gedragsalternatieven;
- De voor- en nadelen van gedragsalternatieven;
- De perceptie van die voor- en nadelen.

Het beschikbare aantal gedragsalternatieven is door de overheid zowel uit te breiden als in te perken. Het gaat dan om het fysiek mogelijk of onmogelijk maken van gedrag, zoals het bouwen van een huis in een uitwaard. Als deze uiterwaard onder water gezet wordt door de overheid is bouwen niet mogelijk. Het belang van fysieke ingrepen moet niet onderschat worden. Op termijn raken bewoners van een bepaalde gebied immers gewend aan hun nieuwe omgeving en is er een gerede kans dat ze zich eraan gaan hechten.

De perceptie van alternatieven kan op de meest simpele wijze beïnvloed worden door te wijzen op het bestaan van een gedragsalternatief zoals een waterstop op een toilet. De voor- en nadelen van gedragsalternatieven zijn door de overheid beïnvloedbaar door bijvoorbeeld een heffing op te leggen of juist een subsidie te geven. In termen van hoofdstuk 2 krijgt het gedrag dan negatieve of positieve feedback. Ook de perceptie van de voor- en nadelen kan men proberen te beïnvloeden, bijvoorbeeld door er informatie over te verstrekken, maar ook door de sociale betekenis van die voor- of nadelen in een bepaald licht te stellen, bijvoorbeeld door de spot te drijven met iemand die een sanctie moet ondergaan.

Op het voorgaande aansluitend is de zeer bekende basisindeling in gedragsbeïnvloedende instrumenten (exclusief fysieke ingrepen) tussen communicatieve, economische en regulerende instrumenten. Deze instrumenten verschillen bovenal naar het basismechanisme dat ze hanteren om gedragsverandering te bewerkstelligen. Die mogelijke basismechanismen zijn communicatie, ruil en regels. De volgende tabel vat ze samen en geeft een aantal mogelijke uitwerkingen:

Gedragsbeïnvloedende instrumenten.

Basismechanisme → ↓ <b>Eenzijdig of meerszijdig</b>	<b>Communicatie</b>	<b>Ruil</b>	<b>Regels</b>
	Overbrenging informatie	Onder andere van geld	Ge- en verboden
<b>Meerszijdig</b>	Overleg	Overheidsmarkt (bijvoorbeeld verhandelbare vergunningen)	Convenanten
<b>Eenzijdig</b>	Voorlichting	Subsidies en heffingen	Ge- en verboden

Opgemerkt dient te worden dat communicatie eigenlijk bij elk type instrument aan de orde is, ook bij ge- en verboden. Een voorbeeld van overleg tussen overheden en burgers is de zogenaamde interactieve planvorming (zie onder andere RIZA, 1999). Interactieve plan- of beleidsvorming is bedoeld om op een vroeg moment burgers en belanghebbenden bij de beleidsvorming te betrekken door middel van overleg. In de meeste gevallen zullen daarbij niet zo zeer de hoofdlijnen van het beleid, maar eerder de uitwerking of details ter discussie staan (in die zin is de fase van de beleidsuitvoering de goede plek om deze

---

praktijk te bespreken). De opkomst van interactieve planvorming is te zien als een reactie op het falen van de formele inspraak die volgens velen niet tot zinnige gedachtewisselingen leidt. Vooral in de planning van nieuwe infrastructuur wordt er veel met interactieve vormen gewerkt.

Uiteraard beseffen bestuurskundigen dat de inzet van beleidsinstrumenten plaatsvindt in een brede context, waarin zeer vele factoren een rol spelen. Het is dus onjuist om uitsluitend te kijken naar de werking van instrumenten op het niveau van het individu. Sleutelpersonen, actiegroepen, verenigingen en organisaties zijn zeer belangrijk voor de beïnvloeding van gedrag. Juist de interactie tussen meerdere organisaties en individuen en hun (historisch) maatschappelijke context maakt erg veel uit voor de uiteindelijke toepassing van een instrument. Zo blijken geconstateerde overtredingen van vergunningvoorschriften eerder bestraft als de controlerende ambtenaar verder nooit meer iets met de overtreder te maken zal hebben dan wanneer er sprake is van een voortdurende interactie. Ook is het lokale economische belang van een overtredend bedrijf van invloed op de kans op sancties (Huitema en Van Snellenberg, 1998).

---

Illustratie: de sociale inbedding van milieubewustzijn.

---

Het begrip milieubewustzijn leent zich goed als "paraplu" om diverse onderwerpen te dekken. Als zodanig is hier door zowel particuliere organisaties als door overheden gebruik van gemaakt. Expliciet gebeurde dit laatste in het begin van de jaren 90 met de voorlichtingscampagne "Een beter milieu begint bij jezelf". Deze campagne was ingegeven door de vele voorlichtingsaspecten van het voorgenomen milieubeleid. Om te voorkomen dat de aandacht van burgers versnipperd zou raken over een reeks van onderwerpen (klein chemisch afval, zure regen, e.d.) die elkaar wellicht uit de aandacht zouden verdringen, werd een overkoepelend thema gekozen waarbij de onderwerpen konden worden aangehaakt.

Bij de stimulering van het milieubewustzijn bleek de maatschappelijke doorwerking niet zozeer af te hangen van wat er in de hoofden van willekeurige individuen gebeurde, maar dat die vooral wordt bepaald door de activiteiten die sleutelpersonen, actiegroepen, verenigingen en organisaties op de langere termijn ondernemen. Daarom is de sociale inbedding van milieubewustzijn tot op zekere hoogte door overheden gestimuleerd, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies voor bepaalde projecten. Ook de voorlichtingscampagne "Een beter milieu begint bij jezelf" startte weliswaar op het niveau van individuen die zich voor een goed leefmilieu uitspraken, maar kende een vervolg waarbij ook de sociale inbedding aandacht kreeg.

---

### **De relatie tussen het instrumentarium en bewustzijn**

Wat impliceren de hierboven beschreven observaties over instrumenten voor het begrip waterbewustzijn? Ten eerste heeft toepassing van bepaalde instrumenten implicaties voor de hoogte van het noodzakelijke bewustzijn bij respectievelijk de burger en de overheid. Het eenzijdig hanteren van de instrumenten vergt een aanzienlijk hoger bewustzijn van de kant van bestuurders. Immers, de overheid moet dan uitzoeken wat de beste gedragsalternatieven zijn voor de burgers en die overbrengen, burgers kunnen volgen. Het is een bekend fenomeen dat ge- en verboden degene aan wie ze worden opgelegd weinig stimuleren tot zelf nadenken over verstandig gedrag. Sterker nog, in sommige situaties treedt het effect op dat gedrag in negatieve richting verandert door een verbod. Bij een heffingstelsel is er voor bedrijven een grotere noodzaak om relevante informatie te verzamelen, ontstaat een sterkere affiniteit met emissiereducties en men streeft naar verlaging. Met andere woorden: het bewustzijn zal waarschijnlijk hoger zijn en de kans op voortdurende verbetering groter.

---

Illustratie: ge- en verboden leiden mogelijk tot een laag probleembewustzijn bij de doelgroep.

---

Enkele voorbeelden van Aarts en Van Woerkom (1995)<sup>2</sup> verduidelijken dit. Zij constateerden dat bij boeren ten aanzien van het milieubeleid 'de mening overheerst dat overheidsmaatregelen te strak, te specialistisch en te weinig flexibel zijn'. Het volgende uitgebreide citaat licht dit toe: 'Er is geen ruimte voor uitzonderingen. De meeste boeren bepleiten dan ook een flexibeler beleid waarbij de overheid meer op de resultaten moet letten dan op de strikte planuitvoering. "En laat die boer dan uitzoeken hoe hij dat resultaat bereikt", aldus een melkveehouder en bestuurslid van het Samenwerkingsverband Waterland. Er wordt gerefereerd, aan de vrijheid waar boeren grote waarde aan hechten en aan de uitdaging die zij vinden in het naar eigen inzicht proberen te bereiken van een vooraf gesteld doel. In dit kader wordt de mineralenboekhouding vaak genoemd als voorbeeld van een beleid waar men wel mee uit de voeten kan. Voorts wordt er op gewezen dat boeren zelf ook verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen maar dat de overheid, hen die verantwoordelijkheid ontnemt. Daardoor blijven resultaten liggen. Een melkveehouder uit De Blauwe Zone noemt als voorbeeld: "Mest uitrijden deden we vroeger op regenachtige dagen. Dan had je weinig emissie, weinig stank. Maar met al die regelgeving let je daar niet meer op". En een collega uit Waterland: "Nu is het zo dat je in het vroege voorjaar mest moet gaan injecteren en na 15 juni mag je er alles opflikken. Als het 8 of 10 graden is, dan vliegt de ammoniak niet de lucht in, maar op 15 juni wel, dan gaat het hard. Maar dat zijn maatregelen die controleerbaar zijn. Dat soort starre maatregelen, daar kan de boer niet mee uit de voeten".

---

Ten tweede zijn er ook accentverschillen in het aspect van waterbewustzijn dat door de verschillende instrumenten aangesproken wordt. Op de (overheids-) markt is bewustzijn van de ruilwaarde van eigendommen zeer belangrijk (waterprijksbewustzijn), terwijl in situaties van overleg het beschikken over inhoudelijke informatie weer meer belangrijk zal zijn. Onderzoek van Lijklema (2001) duidt erop dat waterbestuurders en doorsnee burgers verschillen in bewustzijn van de staat van water. Voorzover burgers waterbewust zijn is het vooral waterprijksbewust, dat wil zeggen men let op de bijdragen die men betaalt voor het waterbeheer (die overigens vaak ook weer niet heel herkenbaar zijn). Stijgingen in zuiveringsheffingen leveren nog wel eens gemor op; de stijging in tarieven worden regelmatig vergeleken met elkaar in de media.

### Communicatie

Het begrip 'bewustzijn' nodigt vooral uit tot nadere reflectie op de overheidscommunicatie omdat dit het instrument is dat het meest direct van de genoemde instrumenten op de informatie, wensen en gevoelens van mensen inspeelt. In de literatuur over risicocommunicatie (bijvoorbeeld Chartier & Gabler, 2001) wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen beslissingen die de overheid moet nemen bij:

- Het beheersen van een mogelijk acute crisis;
- Het creëren van structurele informatievoorzieningen over kansen en bedreigingen;
- Het ontwikkelen van prioriteiten en strategieën voor het overheidsbeleid.

Deze uiteenlopende overheidsbeslissingen leiden tot heel verschillende communicatiedoelen en vormen van communicatie. Het acuut beperken van het risico van de mensen die op een bepaalde plaats wonen, is iets heel anders dan het stimuleren van een discussie over het risico dat voor de maatschappij

---

<sup>2</sup> Deze tekst is ook te vinden in De Boer, J. en D. Huitema, *Bloemlezing waterbewustzijn. Waterbewustzijn als maatschappelijk en bestuurlijke fenomeen. Deel I: een selectie van relevante teksten*, Amsterdam (IVM), 2003.

als geheel verbonden is aan bepaalde strategieën van waterbeheer. In hoofdstuk 4 zullen we wat dit betreft nader ingaan op het onderscheid tussen persoonlijk en maatschappelijk risico.

In het verlengde van de verschillende mogelijke communicatiedoelen ligt de keuze voor verschillende vormen van communicatie en bijbehorende activiteiten, waaronder de keuze van partners met wie wordt samengewerkt bij het ontwikkelen en verspreiden van informatie (zie tabel 3.1).

**Tabel 3. 1**

Voorbeelden van risicocommunicatie, onderscheiden naar de aard van de door de overheid te nemen beslissingen (in aangepaste vorm ontleend aan Chartier en Gabler (2001).

Aard van de beslissingen	Communicatie-doelen	Vorm van communicatie	Mogelijke activiteiten	Communicatie-product
Het beheersen van een mogelijk acute crisis	<p>Waarschuwing, advisering en begeleiding van (delen van) de bevolking om schade te voorkomen</p> <p>Verhoging van het risicobewustzijn van (delen van) de bevolking</p> <p>Geruststelling</p>	<p>Vooral 1-zijdige informatieverschaffing</p> <p>Zorgen voor terugkoppeling om vast te stellen of</p> <p>(a) boodschap is ontvangen,</p> <p>(b) aanbeveling wordt opgevolgd,</p> <p>(c) aanvullende informatie nodig is (vanwege veranderende omstandigheden)</p>	<p>Samenwerken met partners bij het ontwikkelen en verspreiden van informatie</p> <p>Beleggen van een (gezamenlijke) persconferentie</p> <p>Openen van telefoonlijnen</p> <p>Aanpassen van website</p> <p>Peilen van de reacties van de beoogde doelgroep</p>	<p>Advies om gebied te evacueren</p> <p>Feitenoverzicht</p> <p>Overzicht van veelgestelde vragen met antwoorden</p>
Het creëren van structurele informatievoorzieningen over kansen en bedreigingen	<p>Mensen op de hoogte stellen van veiligheidsrisico's, de wijze waarop die worden beoordeeld en worden aangepakt</p> <p>Verhoging van het bewustzijn van de risico's</p> <p>Aanmoediging tot gedrag dat risico's beperkt</p>	<p>Verschaffing van achtergrondinformatie (1-zijdig) naast uitwisseling van informatie (2-zijdig) om vast te stellen of de boodschap wordt begrepen en aan de verwachtingen voldoet</p>	<p>Opbouwen van duurzame relaties met partners die geloofwaardige informatiebronnen vormen</p> <p>Peilen van opvattingen van doelgroepen</p> <p>Inrichten van communicatiekanalen, zoals website</p>	<p>Feitenoverzicht</p> <p>Brochure</p> <p>Informatieborden</p> <p>Films</p>
Het ontwikkelen van prioriteiten en strategieën voor het overheidsbeleid	<p>Betere beoordeling van gevaren of knelpunten</p> <p>Ontwikkeling van opties voor risicomanagement</p> <p>Bevordering van vertrouwen in het beleid</p> <p>Oplossing van conflicten tussen belanghebbenden</p>	<p>Uitwisseling van informatie en gezichtspunten (2-zijdig) met relevante groepen uit de bevolking</p>	<p>Aangaan en onderhouden van relaties met partners die relevante inbreng kunnen hebben</p> <p>Consultatie (door website, bijeenkomsten met belanghebbenden, focusgroepen, etc.)</p>	<p>Nieuwsbrieven</p> <p>Discussienota's</p> <p>Platforms</p>

Tot de partners waarmee de overheid kan samenwerken behoren de media. Zo kunnen in noodgevallen, bij een acuut dreigend gevaar, de media helpen om een tijdelijke gedragsverandering bij grote groepen mensen te realiseren. Hoewel dat een eenzijdige verschaffing van informatie aan de bevolking inhoudt, is het in crisissituaties essentieel om te zorgen voor snelle terugkoppeling zodat duidelijk wordt hoe de mensen op de waarschuwing reageren.



---

Voor het ontwikkelen van prioriteiten en strategieën voor het overheidsbeleid zijn andere partners van belang. Die zijn ook niet alleen doorgeefluik. De Commissie toekomst overheidscommunicatie (2001) schetste in haar rapport 'In dienst van de democratie' het speelveld van de moderne overheidscommunicatie. Dat veld verandert door vele factoren zoals (1) het mondiger worden van de burgers, (2) de toegenomen mogelijkheden tot communicatie, (3) een toename van het aantal media waardoor bericht wordt en (4) een toename van het belang van de media in oordeelsvorming van burgers over beleid. De laatste twee factoren hebben ertoe geleid dat beleid in toenemende mate zijn legitimiteit ontleent aan beeldvorming in de media, meer nog dan in de formele verantwoordingskaders. Die legitimiteit is bovendien korter van duur dan vroeger. Hierop kan worden geanticipeerd door beleidsmedewerkers mediatraining te geven.

De commissie onderscheidde drie vormen van overheidscommunicatie: (1) voorlichting (die moet voldoen aan hoge kwaliteitscriteria zoals volledigheid en evenwichtigheid), (2) beïnvloeding van de publieke opinie (vooral bij zaken die algemeen aanvaard maatschappelijk gewenst/ongewenst zijn) en (3) woordvoering namens de politieke leiding van een overheidsorganisatie. De commissie hield zich vooral bezig met de aanpak en organisatie van (1) en (2).

.....  
Conclusie: burgers zijn niet gelijk.

---

Uit het advies van de Commissie toekomst overheidscommunicatie wordt duidelijk dat lang niet alle burgers gelijk zijn. Zogenaamde burgerschapsstijlen kunnen verschillen van actief (20% bevolking van Nederland), naar buitenstaanders (16% van de bevolking), met daartussen de zogenaamde pragmatische (42%) en plichtsgetrouwe burgers (22%).

---

De commissie stelt dat er meer vanuit de burger gedacht moet worden. Helaas wordt dit onderscheid door de commissie maar in beperkte mate vertaald naar bruikbare handelingsperspectieven per burgerschapsstijl. Men noemt wel dat overheidsorganisaties meer aan actieve openbaarmaking moeten gaan doen. Nu zou het accent vooral liggen op passieve openbaarheid dat wil zeggen dat gereageerd wordt op verzoeken om informatie. De doelen van de communicatie dienen volgens de commissie ook scherper in de gaten gehouden te worden. De overheid kan de burger namelijk op verschillende manieren ontmoeten (zie ook de discussie over beleidsinstrumenten): als staatsburger (die z'n stem uitbrengt bij verkiezingen en meedenkt over beleid), als klant (die een overheidsproduct zoals een paspoort afneemt) en als onderdaan (die bepaalde regels moet opvolgen). De precieze aard van het contact (overheid-staatsburger versus overheid-klant) heeft gevolgen voor de manier waarop de communicatie moet plaatsvinden, er is een ander soort informatie nodig (of over het probleem dat voorligt, of over mogelijke oplossingen, of over de rechten en plichten die de burger heeft of over hetgeen de overheid voor beleid heeft).

De literatuur over lokaal ongewenste projecten (afvalinstallaties e.d.) wijst *vertrouwen* in diegenen die de besluiten moeten nemen aan als een belangrijke factor bij de acceptatie van communicatie. Laird (1989) spreekt in dit verband van afname van acceptatie ('decline of deference') als de politieke context van overheidscommunicatie. Hij schetst dat het vertrouwen in leidende figuren (daaronder artsen, maar ook politici en ambtenaren) structureel is afgenomen sinds de jaren 60, dat de betrokkenheid bij de publieke zaak (lidmaatschap politiek partij, deelname aan verkiezingen) aldoor achteruit gaat, dat vervreemding tussen politici en bevolking groter wordt maar dat tegelijkertijd het aantal actiegroepen explosief gestegen is. Gevolg is dat de communicatie over overheidsprojecten vaak plaatsvindt in een onwillige, soms zelfs vijandige

---

context. Bij dit alles is het belangrijk te bedenken dat het publiek geen eenvormige massa is met dezelfde wensen en eisen, maar dat er duidelijke verschillen zijn tussen betrokken burgers en ongeïnteresseerde. Laird geeft aan dat in Amerika slechts een ruime minderheid van het publiek ontwikkelingen in het beleid volgt. Nu lijken dergelijke ontwikkelingen het Nederlandse waterbeheer slechts in beperkte mate te treffen, maar dat kan een gevolg zijn van de relatieve onzichtbaarheid van de sector tot dusverre. Met het nieuwe waterbeleid krijgen waterbeheerders in toenemende mate wel met dit soort verschijnselen te maken. Bij de 'droge kant' van Rijkswaterstaat is een schat aan informatie beschikbaar (bijvoorbeeld bij Infralab) over hoe men dient te handelen in een dergelijke context.

### 3.6 Beleidsdoorwerking

Beleidsdoorwerking heeft betrekking op de effecten die overheidsbeleid heeft op het gedrag van burgers en andere overheden. We beperken ons hier tot de doorwerking van beleid op andere overheden. Belangrijke achtergrond bij de interactie tussen overheidsorganisaties is dat zij vrijwel altijd gebieds- of sectorgewijs werken en dat de overheidsorganisaties die elkaar ontmoeten vaak niet op hetzelfde schaalniveau of vanuit dezelfde beleidssector denken. Dat betekent vrijwel altijd spanning omdat er zeer uiteenlopende doelen gehanteerd worden (zie Gustafsson en Richardson, 1979). Er zijn globaal twee manieren om met die spanningen om te gaan (zie bijvoorbeeld Huiteima et. al., 2003 en De Lange, 1995). Deze manieren staan in goed Nederlands bekend als de 'top-down' en 'bottom-up' aanpak van beleid. De top-down aanpak impliceert dat er vanuit een centraal punt in de bestuursorganisatie aangegeven wordt welke doelen in welke situatie de hoogste prioriteit dienen te krijgen. De bottom-up benadering betekent dat de doelen min of meer in flux blijven en door beleidsuitvoerders bijgesteld mogen worden. Onder bestuurskundigen wordt de top-down benadering van beleid vrijwel niet meer voorgestaan, al zijn er wel uitzonderingen.

Illustratie: de top-down visie op waterbeleid.

---

In het document 'Naar een integraal kustzonebeleid' wordt uitgelegd dat strategische communicatie vanuit Rijkswaterstaat naar andere overheden en burgers noodzakelijk is. De boodschap is daarbij vooral dat anderen moeten luisteren en dat de zorg voor veiligheid op de langer termijn alleen in goede handen is bij 'de' overheid:

*'Willen burgers en bewoners begrip tonen voor ruimtereserveringen en bepaalde restricties, dan moeten ze weten dat de overheid de verantwoordelijkheid de veiligheid op lange termijn te bewaken en daarbij met de minst gunstige scenario's rekening te houden. Dat betekent dat zij zich bij hun korte- of middellangetermijnplannen misschien moeten aanpassen aan maatregelen die voor de lange termijn van groot belang zijn, zoals ruimtereserveringen'.*

---

Vooraf in de planologie is redelijk uitgebreid geanalyseerd waarom bepaalde ruimtelijke plannen van de rijksoverheid wel doorwerken bij lagere overheden en andere plannen niet (zie bijvoorbeeld de Lange, 1995; Driessen, de Lange, & Glasbergen, 1995; Faludi, Mastop, & Borgman, 1991). De interesse richt zich dan op de vraag hoe planvormingsconcepten van de rijksoverheid (waaronder de zogenaamde watersysteem-benadering) doorwerken in de 'nageschakelde besluitvorming' bij provincies en gemeenten. Doorwerken kan dan verschillende dingen betekenen, waaronder inspiratie en/of argumenten bieden voor de besluitvorming. Doorwerking in deze zin betekent dus niet per se

---

volstreekte overname van doelen, maar wel dat er rekening gehouden wordt met rijksbeleid.

---

Conclusie: problemen bij de doorwerking van rijksbeleid.

---

Driessen, De Lange en Glasbergen concluderen dat voor een goede doorwerking van landelijke plannen het volgende belemmerend heeft gewerkt in geval van het zogenaamde 'koersenbeleid' (waarin vele wateraspecten zaten):

- het ontbreken van een open planvormingsproces waarbij de lagere overheden betrokken zijn en een duidelijke communicatiestrategie;
  - geen duidelijke operationalisatie en instrumentatie van het beleid;
  - provinciaal ruimtelijk beleid is toetsend/remmend en minder ontwikkelingsgericht dan het koersgerichte beleid van het rijk.
- 

Bovenstaande bevestigt een aantal van de constatering die al gedaan zijn. Zo zijn visies die vanuit de rijksoverheid worden geformuleerd altijd nog eens onderhevig aan een lokale toets, die waarschijnlijk breder en diepgaander is dan vanuit Den Haag kan gebeuren. Lagere overheden hebben, gesteund door het juridische kader ook een vrije keuze of ze landelijke ideeën daadwerkelijk gebruiken of niet. Het helpt als ze bij de ontwikkeling van die ideeën betrokken worden en als de concepten aansprekend gebracht worden. Ook zal een beleid dat geen oplossingen (instrumenten) bevat weinig kans op navolging hebben.

### 3.7 Beleidsevaluatie en -beëindiging

Beleidsevaluatie kan betrekking hebben op het verloop van het beleidsproces, maar ook op de resultaten van beleid. Beleidsbeëindiging (een redelijk zeldzaam fenomeen) is aan de orde als een probleem opgelost is of niet meer als probleem gezien wordt. Veelvoorkomender is een gedeeltelijke stopzetting van beleid of een koerswijziging in het beleid. Beleidsevaluatie maakt idealiter onderdeel uit van het beleid zelf. Er is al gewezen op het belang van indicatoren in de beleidsontwikkeling. Beleidsevaluatie resulteert in dergelijke indicatoren en kan dus mogelijke tekortkomingen of onverwachte effecten onthullen.

---

Illustratie: de gelaagdheid van overheidsdoelen.

---

In het stroomgebied van de Regge bleek in de jaren dertig van de vorige eeuw als gevolg van de versnelde afvoer van oppervlaktewater (kanalisering) op diverse plaatsen verdroging op te treden. De boeren die hier hinder van ondervonden werden in eerste instantie afgedaan als zeurpieten. Pas nadat de verdroging op grotere schaal zichtbaar werd was men bereid om een aantal correcties in het waterbeheer door te voeren, vooral in de vorm van de aanleg van watertrappen die het water langer vasthielden. Het 'instrument' kanalisering voor de versnelde afvoer van water kwam echter niet ter discussie te staan. Dat gebeurde pas in de jaren tachtig toen er in toenemende mate bezwaar werd gemaakt tegen de teloorgang van de natuurlijke beken. Er werden andere oplossingen bedacht, waaronder retentiegebieden. Tegenwoordig is zelfs het algemene doel van het versneld afvoeren van water uit het Reggesysteem in het geheel losgelaten en probeert men juist het water weer langer vast te houden. De doelen veranderden pas na sterke druk vanuit de rijksoverheid en na de wisseling van personeel bij het waterschap.

---

Beleidsevaluatie kan zich richten op diverse niveaus. Volgens Hall (1993) kan beleid beoordeeld worden op het niveau van de doelen die nagestreefd

---

worden, op het niveau van de instrumenten die ingezet worden om de doelen te bereiken en op het niveau van de 'setting' van bepaalde instrumenten. Deze indeling is ongeveer gelijk aan een indeling in niveaus die Frank Fischer maakte (zie Huitema, Jeliaskova, & Westerheijden, 2003). Hoewel deze indelingen niet specifiek op waterbeheer georiënteerd zijn, is het wel mogelijk voorbeelden uit het waterbeheer te halen.

Bestuurskundigen zeggen met het oog op deze gelaagdheid van beleid (maar ook van de achterliggende problemen) dat het belangrijk is om 'reflexief' te werk te gaan. Reflexief werken betekent onder andere dat men de doelen waarop men zich richt blijft evalueren in de context van de binnenkomende feedback. Dergelijke signalen moeten niet genegeerd worden. Zeker tot ver in de jaren tachtig waren er diverse regionale waterbeheerders die stug vasthielden aan de traditionele vorm van waterbeheer, die zich vooral richtte op de landbouw. Men was erg eenkennig tot duidelijk werd dat het waterbeheer zich ook moest richten op natuurontwikkeling, recreatie en landschapsbehoud.

Vooraf in het milieubeleid maakt beleidsevaluatie sinds de jaren tachtig een belangrijk onderdeel uit van het beleid zelf (milieuverkenningen, e.d.), waarbij soms opeens behoorlijke aandacht kan ontstaan voor een bepaald probleem. De voorloper van de milieuverkenningen is het rapport 'Zorgen voor Morgen' dat eind jaren tachtig door het RIVM werd gepubliceerd en werkelijk een schokgolf door de politiek en bevolking deed gaan. Het innovatieve aan het rapport was de integrale werkwijze, waardoor relaties tussen milieuproblemen die voorheen los van elkaar gezien werden, naar voren kwamen.

### 3.8 Tot slot

- In het bestuurlijke proces is zowel het waterbewustzijn van burgers als dat van bestuurders (politici en ambtenaren) van belang;
- Het waterbeheer (met name de kustverdediging) is een klassiek 'collectief goed', dat wil zeggen dat niemand uit te sluiten is van het genot ervan en niemand ook zichzelf ervan uit kan sluiten. Dit betekent echter niet automatisch dat het hele waterbeheer in overheidshanden moet zijn; de uitvoering van maatregelen kan goed door anderen gedaan worden. Hierop is wel goed toezicht nodig. Het collectieve karakter van waterproblemen is een sterk 'selling point' in de communicatie;
- Bestuurders maar ook burgers worden geconfronteerd met vele maatschappelijke problemen. Zij kunnen daarom slechts in beperkte mate aandacht schenken aan deze problemen en als die aandacht er is, is het meestal van korte duur;
- Problemen komen op diverse wijzen onder de aandacht: door middel van incidenten of rampen, door middel van indicatoren, door nieuws over de resultaten van bestaand beleid. Bij incidenten en rampen geldt dat ze vooral een beleidsresponse oproepen als ze gezien worden als onderdeel van een structureel probleem;
- Voorgestelde oplossingen (en beleidsmaatregelen) 'overleven' het politieke proces alleen als ze technisch haalbaar zijn, passen bij de nationale stemming en passen bij de waarden die gelden in de samenleving;
- Het 'nieuwe' waterbeheer brengt waterbeheerders in contact met vele andere bestuurslagen en organen. Bij de interactie is het van belang om ruilmiddelen mee te nemen. Dit werkt beter dan eisen stellen;

- 
- Een volwassen benadering van risicocommunicatie impliceert dat duidelijk gemaakt wordt dat het volledig uitsluiten van risico's niet mogelijk is en dat risicovermijding belangrijke kosten met zich meebrengt;
  - Het gedrag van burgers hangt af van een aantal factoren, waaronder de fysiek aanwezige gedragsalternatieven, hun perceptie van die alternatieven en de voor- en nadelen. Overheidsingrijpen is op al deze punten mogelijk. Belangrijk hierbij is de sociale inbedding van gedrag. Sleutelpersonen, actiegroepen, verenigingen en organisaties zijn zeer belangrijk voor de beïnvloeding van gedrag;
  - Bij de communicatie over water dient onderscheid gemaakt te worden naar: informatievoorziening bij acute crises, structurele informatievoorziening over de kansen en bedreigingen die water biedt, en informatie-uitwisseling in het kader van het proces waarin prioriteiten en strategieën voor het overheidsbeleid worden ontwikkeld. Voor elk van deze situaties is een range aan communicatie-instrumenten mogelijk. Het vinden van samenwerkingspartners (zie ook het vorige punt), open planvorming, aantrekkelijke perspectieven zijn belangrijke slaagfactoren bij veel overheidscommunicatie.

---

## 4 Waterbewustzijn in de leefomgeving

---

### 4.1 Inleiding

Wat de voorgaande hoofdstukken naar voren hebben gebracht is dat waterbewustzijn te maken heeft met sociaal-culturele waarden die richting geven aan het gedrag van mensen en van belang is voor beleidsprocessen die betrekking hebben op maatschappelijke misstanden en idealen. Op basis van deze conceptuele verheldering kunnen er bij een waterbeheerder praktische vragen opkomen. Typische vragen vanuit de praktijk zijn bijvoorbeeld:

- Levert het beïnvloeden van waterbewustzijn iets op in de sfeer van het gedrag van mensen, met inbegrip van hun politiek gedrag zoals steun of tegenwerking?
- Moeten we als waterbeheerders de bewoners van dit gebied eerst flink bang maken voordat ze bereid zijn mee te denken over toekomstig waterbeheer in hun omgeving?
- Of moeten we ze juist lokken met aansprekende beelden van waterpartijen?
- Is het in het algemeen zo dat we eerst het bewustzijn van de mensen moeten zien te veranderen als we een ander gedrag van ze willen?
- Welk ander gedrag willen we eigenlijk?

Deze vragen zijn op basis van de onderzoeken die in de literatuur zijn te vinden, niet rechtstreeks te beantwoorden. Dat is begrijpelijk omdat die studies niet specifiek op deze vragen waren gericht. Daarom moeten we steeds in het oog houden wat er theoretisch over de vragen te zeggen valt.

De relatie tussen bewustzijn en gedrag is in de voorgaande hoofdstukken al aan de orde geweest, maar werd nog niet toegespitst op specifieke onderwerpen, zoals veiligheid in de leefomgeving. Vanwege de relevantie van dat onderwerp besteden we hier expliciet aandacht aan het omgaan met risico, waarbij we onder andere de veiligheidscultuur in het bedrijfsleven als voorbeeld hanteren. Dat voorbeeld kan onder andere relevant zijn voor de inrichting van avontuurlijke woonmilieus, waar de bewoner een persoonlijk risico van wateroverlast accepteert. Aansluitend halen we onderzoek naar voren dat de afgelopen jaren is gedaan naar de mate waarin Nederlanders zich veilig voelen.

Van veiligheid maken we de overgang naar schoonheid. De wijze waarop de risico's van water worden ervaren, sluit aan bij wat in hoofdstuk 2 het preventie gerichte bewustzijn is genoemd. Dat mensen zich in hun leefomgeving veilig kunnen voelen wordt vaak als voorwaarde gezien voor hun verdere ontplooiing. Een basaal gevoel van veiligheid is nodig om een op promotie gerichte waardering te kunnen krijgen voor de diverse verschijningsvormen van water. Op dit punt halen we onderzoek aan dat aandacht besteedt aan de reacties van Nederlanders op diverse waterbeelden die naar analogie van natuurbeelden zijn geformuleerd.

Ter afronding gaan we nog eens apart in op de relatie tussen bewustzijn en gedrag, waarbij gedragsgerichte interventies centraal staan. Bij dit onderwerp zullen we ook nagaan welke lessen er zijn te trekken uit de relatie tussen milieubewustzijn en milieurelevant gedrag.

---

## 4.2 Betekenis van veiligheid en risico

Het begrip risico is de afgelopen decennia steeds belangrijker geworden. Dit betekent niet dat het leven tegenwoordig riskanter is dan bijvoorbeeld 50 jaar geleden, maar wel dat mensen het anders inrichten. Allerlei onderdelen van het dagelijks leven die tot voor kort door traditie werden bepaald of die als onvermijdelijk werden gezien, zoals wel of niet kinderen krijgen, zijn onderwerp geworden van keuze en verantwoordelijkheid. Hierbij is veiligheid als belangrijke sociaal-culturele waarde naar voren gekomen. Voor ons begrip van waterbewustzijn is het dan ook zinvol om nog eens apart op veiligheid en risico in te gaan. We kunnen hier aansluiten bij de vele literatuur over de vraag "Hoe zien mensen risico's?" Maar in feite zouden we moeten beginnen met de vraag "Waarom gaan dingen mis?" Het is immers normaal gesproken nooit de bedoeling van mensen om bewust een onveilige situatie te creëren.

Het begrip risico heeft twee pijlers. De eerste is dat we bij een risico mogelijk iets waardevols verliezen doordat er – onbedoeld – dingen mis gaan. Gebeurtenissen die onvermijdelijk tot verlies leiden, zoals slijtage, vormen per definitie geen risico. De tweede pijler van het risicobegrip is dat we voordelen verwachten zolang het niet mis gaat. Als de beslissing om iets te ondernemen geen enkel voordeel zou opleveren, is er namelijk ook geen reden om het daaraan verbonden risico te nemen.

Hoewel het begrip risico op diverse vakgebieden anders wordt omschreven, is de mogelijkheid van waardeverlies doordat iets mis gaat de kern waar het om draait. Het waardeverlies kunnen we op basis van kansberekeningen vergelijken met dat van alternatieven om af te wegen of het wenselijk is het risico te verminderen. In dit verband passen ook vragen als wie loopt het risico, op wiens kosten kan het risico verminderd worden, en wie bepaalt of dat nodig is? Op grond van deze vragen zijn de volgende drie risicosituaties te onderscheiden.

---

Conclusie uit literatuur: verschillende soorten risicosituaties (zie Keeney, 1983).

- 
- Persoonlijk risico: Het individu dat het risico loopt, draagt zelf de kosten van een risicovermindering en bepaalt of dit nodig is. Het begrip "kosten" slaat hier niet alleen op geld, maar bijvoorbeeld ook op de moeite die het kost om met roken te stoppen.
  - Arbeidsrisico: De ene groep individuen (werknemers) loopt het risico, de andere groep (werkgevers) draagt de kosten van een risicovermindering, en één van beide groepen bepaalt of dat nodig is.
  - Maatschappelijk risico: Een verzameling individuen loopt het risico, de kosten van risicovermindering komen voor rekening van een andere partij of organisatie, en de noodzaak hiervan wordt bepaald door personen die geacht worden beide partijen te representeren, zoals bestuurders.
- 

Persoonlijke en maatschappelijke risico's zijn vooral van belang op het gebied van verkeersveiligheid, gezondheid en omgevingsvraagstukken. Arbeidsrisico's nemen een bijzondere plaats in omdat werknemers zich voor een verhoogd risico kunnen laten betalen. Daarnaast valt er van bedrijven het een en ander over risico te leren, vanwege de gevaarlijke omstandigheden waar bijvoorbeeld offshorebedrijven mee te maken hebben en het belang dat ze aan veiligheid hechten. Het ontstaan van een veiligheidscultuur laat in toegespitste vorm zien hoe mensen kunnen leren omgaan met gevaar.

---

### Opkomst van een veiligheidscultuur

De veiligheidscultuur is in bedrijven opgekomen door een toenemend besef van de redenen waarom dingen mis gaan. Dit besef is gegroeid op basis van systematisch onderzoek naar het verloop van industriële ongevallen en rampen (Pidgeon & O'Leary, 2000). Wat hierbij opvalt is dat deze gebeurtenissen vaak al vooraf werden gegaan door omstandigheden die erop hadden kunnen wijzen dat het fout zou aflopen. Vaak gaan dingen namelijk mis,

- Doordat mensen – om allerlei redenen – besluiten iets te doen waarvan ze denken dat het "nog net" kan, meestal iets dat in andere gevallen wel goed ging;
- Doordat mensen dingen doen die ze niet helemaal begrijpen, zodat ze aanwijzingen dat er iets mis zou kunnen zijn niet tijdig opmerken of niet ernstig nemen;
- Doordat mensen die merken dat er iets mis gaat, vaak zolang mogelijk proberen net te doen alsof alles normaal is met als gevolg dat het probleem zich uitbreidt.

Deze punten moeten niet worden opgevat als "menselijke fouten" in de beperkte zin van een individu dat zich vergist. Ook datgene wat de handeling van een enkeling lijkt te zijn, is bij nadere beschouwing vaak onderdeel van algemener toegepaste praktijken. Het bouwen van woningen in een rivierbedding is bijvoorbeeld niet zomaar een "foutje."

Of dingen die mis gaan ernstige gevolgen hebben, hangt uiteraard af van de omstandigheden. Naarmate de omstandigheden goedaardiger zijn, mag er meer mis gaan zonder dat het slecht afloopt. Zo kunnen er jarenlang woningen in een droge rivierbedding staan zonder dat dit een probleem geeft. Omgekeerd hoeft er onder gevaarlijke omstandigheden maar weinig mis te gaan om een ramp te veroorzaken.

Bedrijven die onder gevaarlijke omstandigheden moeten werken, besteden tegenwoordig veel aandacht aan de veiligheidscultuur. Bedrijven met een "goede" veiligheidscultuur onderscheiden zich ten minste op de volgende punten van de andere (Pidgeon et al., 2000):

- "Commitment" van leidinggevendenden om veiligheid te bevorderen;
- Breed gedeelde zorg over gevaren en hun invloed op mensen;
- Realistische en flexibele normen en regels ten aanzien van gevaren;
- Voortdurende bezinning (reactief en pro-actief) op de praktijk door monitoring, analyse en feedbacksystemen (lerende organisatie).

Met andere woorden, een goed ontwikkeld bewustzijn van gevaren en manieren om daarmee om te gaan is een noodzakelijk onderdeel van de veiligheidscultuur. Dat bewustzijn stelt de mensen in staat om niet alleen regels na te volgen, maar ook met het nodige inzicht te handelen. Het idee van lerende organisaties biedt in relatie met risico veel mogelijkheden om bedrijven, en de maatschappij als geheel, minder kwetsbaar te maken. Wel moeten we aantekenen dat het moeilijker wordt om een veiligheidscultuur te handhaven naarmate de gevaarlijke omstandigheden minder vaak voorkomen.

---

Conclusies over de betekenis van een 'veiligheidscultuur'.

Een noodzakelijk onderdeel van de veiligheidscultuur is een hoge mate van bewustzijn van:

- Datgene wat in een bepaalde situatie mis kan gaan (wat dus "net niet" kan);
  - De omstandigheden die dan gevaar opleveren, en;
  - Manieren om de gevolgen van ongewenste voorvallen te beperken.
-



---

### **Persoonlijk en maatschappelijk risico**

Bij risico's die buiten de poorten van bedrijven optreden, zoals overstromingsrisico's, liggen een aantal zaken diffuser dan bij arbeidsrisico's. Dat komt door de vermenging van persoonlijke en maatschappelijke aspecten. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat iemand zich druk maakt over een ongewenste verontreiniging die in het drinkwater is aangetroffen en hierbij verontwaardigd een sigaret opsteekt. Vanuit de risicoanalyse gezien is dit gedrag weinig consistent, omdat het roken waarschijnlijk meer risico oplevert dan het drinken van het drinkwater. Het gedrag wordt echter begrijpelijker wanneer we persoonlijke en maatschappelijke aspecten uit elkaar halen. In het bijzonder kunnen we dan een onderscheid maken tussen:

- Kennis, gevoelens en strevingen van de persoon over het eigen risico en de mogelijkheden om dat te verminderen; en
- Kennis, gevoelens en strevingen van de persoon over het risico dat een aantal individuen loopt en de mogelijkheden dat te verminderen.

Het verschil tussen beide betreft ten eerste het onderscheid tussen een aantal individuen en één individu, dat bovendien de persoon zelf is. Ten tweede is er het onderscheid tussen eigen verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid van anderen, met name de overheid. Dit laatste slaat direct op het genoemde voorbeeld in die zin dat het voor veel mensen gemakkelijker is om verontwaardigd te raken over anderen dan over zichzelf.

Het onderscheid tussen zichzelf en de andere individuen die het risico lopen, is direct van belang voor de geloofwaardigheid van kansberekeningen over risico's. De risicobenadering die mensen in hun persoonlijk leven toepassen, correspondeert wel gedeeltelijk maar niet volledig met de statistische maatstaven die risicodeskundigen op hun vakgebied hanteren. In hun persoonlijk leven maken mensen tot op zekere hoogte gebruik van statistische verhoudingen, zoals gemiddelde kansen op ongevallen. Voor zover ze dit doen, zijn ze vaak geneigd het gemiddelde naar boven of naar beneden aan te passen. Hierbij kijken ze naar factoren die hun eigen kwetsbaarheid meer of minder plausibel maken, zoals de mate waarin een gevaar naar hun mening voorspelbaar, beheersbaar of potentieel levensbedreigend is (Helweg-Larsen & Shepperd, 2001).

In vergelijking met de andere individuen kan de persoon drie posities kiezen:

- De persoon acht zichzelf voor dit risico kwetsbaarder dan anderen;
- De persoon acht zichzelf voor dit risico even kwetsbaar als anderen, of;
- De persoon acht zichzelf voor dit risico minder kwetsbaar dan anderen.

Mensen die zich voor een risico kwetsbaar achten en ook kwetsbaarder dan anderen hebben op dat gebied doorgaans een preventiegericht bewustzijn met de strategie om alles wat mis kan gaan uit te sluiten. Zij zijn bij dit risico ook heel ontvankelijk voor informatie over hun kwetsbaarheid. Daarentegen zijn mensen die zich minder kwetsbaar achten al bij voorbaat geneigd om informatie over hun kwetsbaarheid te relativiseren. Ze menen vaak dat bepaalde dingen op hen niet van toepassing zijn of dat ze zichzelf wel kunnen redden.

Het oordeel van mensen over hun kwetsbaarheid is van belang voor vele risico's op het gebied van gezondheid en veiligheid. Daar waar de overheid een beleid voert om het aantal slachtoffers van maatschappelijke risico's te verminderen, heeft ze soms de bewuste medewerking van de bevolking nodig, bijvoorbeeld om een gezondere levenswijze te kiezen. Hierbij stuit ze echter op het probleem dat een deel van de mensen moeilijk te beïnvloeden is. Anders dan in de bedrijven waar risicobewustzijn een onderdeel vormt van de veiligheidscultuur, zijn er buiten de bedrijfspoort vaak te weinig prikkels om een

---

soortgelijk risicobewustzijn te realiseren. Alleen in bepaalde kwetsbare gebieden komt het voor dat bewoners en overheden een veiligheidscultuur opbouwen.

---

Conclusie over risicobewustzijn en risicocultuur.

- Individuen verschillen naar de mate waarop ze zichzelf kwetsbaar achten voor bepaalde risico's;
- Dit werkt door in hun response op overheidscommunicatie, die uiteenloopt tussen paniekerig en onverschillig;
- Het gebruik van vaste symbolen en signaalwoorden voor gevaren, zoals in een veiligheidscultuur bestaat, is van belang om de verscheidenheid van de reacties te beperken;
- Bij risicocommunicatie van de overheid moet zij zelf controleren of de boodschap door de doelgroep wordt begrepen en aan de verwachtingen voldoet;
- Een spontane 'veiligheidscultuur' ten aanzien van de risico's van hoog water komt alleen in bepaalde kwetsbare gebieden voor.

### De media

In aanvulling op de overheid kunnen de media helpen om een risico bij het publiek op de agenda te krijgen, al kunnen ze een ongeïnteresseerd publiek niet tot aandacht dwingen (Renn, Burns, Kasperson et al., 1992). Ze kunnen de publieke aandacht voor een risico wel versterken, vooral als over dat risico een "goed" verhaal te vertellen is (zie onderstaande box). De box bevat overigens factoren die vanuit de media gezien vrij algemeen de nieuws waarde van een bericht bepalen, ongeacht de vraag of dat over een risico gaat. Volgens de Engelse beleidsanalist Bennett (1999) zijn kwesties in verband met de schuldvraag het belangrijkste, omdat ze het verhaal dat aan het risico verbonden is lang in het nieuws houden. Overigens spelen ook toevallige omstandigheden een rol, zoals het ontbreken van ander nieuws en de manier waarop media op elkaar reageren.

---

Conclusie over mediabelangstelling voor risico's.

- Omstandigheden die mediabelangstelling voor een risico prikkelen (naar Bennett (1999)).
- Vragen over schuld;
  - Vermoedens over geheimen en pogingen iets in de doofpot te stoppen;
  - Menselijk drama, zoals herkenbare helden, booswichten en slachtoffers;
  - Verbanden met (andere) belangrijke onderwerpen of personen.;
  - Conflict;
  - Signaalwaarde voor andere, nog later te openbaren misstanden;
  - Omvang van het aantal betrokkenen, ook als mate van blootstelling gering is;
  - Sterke visuele aspecten (beelden van lijdensgeschiedenissen);
  - Verbanden met seks of misdaad.

Doorgaans hebben de media vooral invloed op kennis, gevoelens en strevingen bij het maatschappelijk risico, dus bij de mate waarin het publiek denkt dat een verzameling mensen gevaar loopt en de mate waarin men het gerechtvaardigd vindt dat de overheid iets aan het risico doet. In paragraaf 3.4 hebben we dit besproken onder de noemer van agendavorming en "issue attention cycle". Daarentegen hebben de media meestal veel minder invloed op het persoonlijk risico dat iemand denkt te lopen of op de omstandigheden die zijn of haar relatieve kwetsbaarheid bepalen. Steun voor het beleid is via de media dus wel te krijgen, maar voor bewustwording van de eigen risico's is vaak een meer persoonlijke benadering nodig.

Een belangrijke uitzondering op dit laatste is dat media wel invloed op het persoonlijk risico hebben als het om een geheel nieuw risico gaat waar de

---

persoon nog geen ervaring mee heeft. Het idee van een "nieuw risico" kan overigens op verschillende manieren worden opgevat. Wanneer bijvoorbeeld op een plek aan de kust wordt overwogen om een meer natuurlijke situatie uit het verleden te herstellen, kunnen sommige omwonenden dit veiliger vinden omdat hiermee een historisch gegroeide veiligheidssituatie in ere wordt hersteld. Daarentegen kunnen anderen dit als een nieuw risico aanmerken voor zover de bestaande risicobeperkende maatregelen worden doorbroken. Het signaleren van zo'n nieuw risico kan bij direct betrokkenen tot onrust leiden als ze menen dat hun persoonlijk risico erdoor toeneemt.

Voor een waterbeheerder die een discussie over een maatschappelijk risico wil stimuleren, is het genoemde onderscheid tussen persoonlijk en maatschappelijk risico van groot belang. Hieruit volgt dat het niet nodig is mensen eerst bang te maken om belangstelling voor het onderwerp te wekken. Het is beter een aansprekende benadering te kiezen met inschakeling van partners die goed contact met de doelgroep kunnen leggen. Voor een evenwichtige discussie is het ook beter als mensen geen reden hebben zich persoonlijk bedreigd te voelen. Om risico's te beperken kunnen bewoners en overheden diverse strategieën volgen. Het opbouwen van een soort veiligheidscultuur is hierbij een mogelijkheid, als dat gezien de omstandigheden rendabel is. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij avontuurlijk ingerichte woonmilieus, zoals paalwoningen aan een dijk.

### 4.3 Ervaren veiligheid

#### Veiligheid en waterkwantiteit

Het huidige gevoel van veiligheid en de betrokkenheid van burgers bij dit thema is in Nederland de afgelopen jaren op verschillende manieren onderzocht. De Bouwdienst van Rijkswaterstaat constateerde dat bewoners van de kust zich over het algemeen veilig voelen en de kans op een calamiteit bijzonder gering achten. Uit enquêtes waarin de perceptie van kustveiligheid is gemeten, blijkt dat men zich over het algemeen veilig voelt. Men heeft een groot vertrouwen in de overheid die zorgt voor de veiligheid (Van der Berg, et al., 2000). Lijklema (2001) concludeert eveneens dat burgers zich over het algemeen weinig zorgen maken over hun veiligheid.

In Amsterdam is onderzocht wat bewoners van het water in de stad vinden (Van Noort en Van Dijk, 1998). Ook hier voelde men zich niet bedreigd door het water en dacht men dat de kans op een overstroming klein is. Uit enquêtes gehouden onder inwoners van het dorp Gennep (aan de Maas in Limburg) bleek dat mensen de aanwezigheid van water niet als een bedreiging ervoeren. Slechts 11% van de ondervraagden voelde zich onveilig tijdens hoogwater (Maters, 2000). Opvallend in dat onderzoek is voorts dat vrijwel elke respondent dijkverzwaringen noodzakelijk vond, zodat het maatschappelijk risico wel werd onderkend.

---

#### Conclusie

Veiligheid wordt als een vanzelfsprekendheid gezien, een basisvoorwaarde en een overheidstaak.

Als slechts een klein percentage een persoonlijk risico voelt, betekent dat niet automatisch dat er geen draagvlak is voor maatregelen om het maatschappelijk risico te verminderen.

---

Uit dergelijke algemene peilingen van het gevoel van veiligheid blijkt dus dat mensen zich onder de huidige omstandigheden weinig bewust zijn van de

---

risico's van water. Maar als de omstandigheden veranderen, kunnen gevoelens snel omslaan. Een pragmatische verklaring voor dit soort verschijnselen is dat het onderkennen van een bedreiging voor de persoon altijd kosten (niet alleen financiële maar ook psychische) met zich mee brengt, bijvoorbeeld in de vorm van aanpassingen aan de woning, en dat hij of zij die kosten zal minimaliseren zolang vertrouwd kan worden op de bescherming van anderen, zoals overheden. Wat bij sommige dreigende gevaren ook meespeelt is dat mensen geneigd zijn nieuwe signalen te interpreteren in een kader dat voor hen bekend en vertrouwd is. Dit alles kan volgens Withey (1962) op drie manieren uitwerken.

---

Conclusie over het onderkennen van een dreiging (Withey, 1962).

- Wanneer er geen sprake is van eerdere bedreiging of stress, zullen mensen aanwijzingen voor een bedreiging op een niet-bedreigende manier interpreteren totdat zo'n interpretatie niet langer houdbaar is. Dit betekent dat ze plotseling kunnen omslaan van onbezorgd naar bezorgd;
- Wanneer mensen recent, maar niet herhaald aan een bedreiging zijn blootgesteld, zullen ze een overgevoeligheid ontwikkelen voor de aanwijzingen die hun stress veroorzaakten. Ze lijken dan dus snel in paniek te raken;
- Wanneer mensen herhaaldelijk aan een bedreiging zijn blootgesteld, zullen ze een selectieve gevoeligheid voor bepaalde aanwijzingen ontwikkelen. Ze leren wat wel en niet gevaarlijk is en raken minder snel in paniek.

---

Inderdaad is in de praktijk gebleken dat bescherming van de bevolking tegen overstromingen een onderwerp is dat ineens kan komen opzetten, bijvoorbeeld na de overlast in de jaren '93, '95 en '98 (Flameling, 2000; De Kruijk & Rekkers, 1998). Ook in het buitenland is dat de ervaring (Nunes Correia, et al., 1998). Wat Nederland aangaat beschrijven Denneman & Klumpers (1999) hoe, door de ontwikkeling van het stoomgemaal en de aanleg van grote waterbouwkundige werken, het historisch besef dat water als een ordenende factor gezien en gerespecteerd moet worden geleidelijk verloren is gegaan. Bij de hoogwaters van 1993, 1995 en de extreme neerslag van 1998 ontstond grote maatschappelijke onrust en verwarring omdat de maatschappij werd geconfronteerd met 'vergeten' krachten van water en de consequenties van ons landgebruik (Denneman & Klumpers, 1999).

---

Citaat uit Heykers, 1998, p. 23.

---

"Hoewel men zou verwachten dat de overstromingen diepe geestelijke wonden hebben veroorzaakt bij overstromingsslachtoffers, staat een aantal geïnterviewden nogal gelaten of nonchalant ten opzichte van het water. Aan de ene kant hebben degenen die water in huis hebben gehad wel angst voor het water gekregen, aan de andere kant zijn de bewoners vrij snel na de overstromingen weer tot de orde van de dag overgegaan. Ook na de tweede overstroming van januari 1995 die veel langer duurde dan de overstroming van december 1993, is in de meeste gevallen de schade betrekkelijk snel weer vergeten. Alleen voor mevrouw Duijsens, die het water bijzonder hoog binnen heeft gehad en tweemaal enkele maanden niet in haar huis heeft kunnen wonen, leeft het beeld van de overstroomde Maas nog sterk. Zij is naar aanleiding van de overstromingen verhuisd. Bewoners die geen water in huis hebben gehad, staan volgens mevrouw Cleophas over het algemeen sowieso onverschilliger ten opzichte van overstromingen."

---

De maatschappelijke betrokkenheid bij de waterproblematiek is daardoor in decennia niet zo groot geweest en er ontstond een breed draagvlak voor allerlei maatregelen om rampen in de toekomst te voorkomen (Deltaplan Grote Rivieren). Niets werkt beter dan een ramp om draagvlak te krijgen voor

---

ingrepen, zo lijkt het devies. Maar levert een calamiteit nou een diepgeworteld gevoel van onveiligheid op? Is men nu erg bezorgd over de veiligheid, bijvoorbeeld in het rivierengebied, na de overlast van de afgelopen jaren? Uit enkele interviews met bewoners van het rivierengebied, uitgevoerd door Heykers (1998), komt dit niet naar voren.

Bij herhaling van overlast gaat men in dit specifieke gebied dus weer vrij snel over tot de orde van de dag. De schade is betrekkelijk snel weer vergeten en men reageert nogal nonchalant. Wel blijft het gevoel van kwetsbaarheid bij sommige mensen hangen. Bij herhaling is men beter voorbereid en houdt beter rekening met de gevolgen van wateroverlast bijvoorbeeld door kwetsbare spullen zoveel mogelijk naar zolder te verplaatsen:

=====

Citaat uit Heykers, 1998, p. 34.

---

"De tweede overstroming leidde tot een meer laconieke en pragmatische houding omdat iedereen nu wist wat er zou komen. Men was de tweede keer beter voorbereid en had kratten en schragen gehaald om de huisraad hoog te plaatsen. Mevrouw Cleophas vond de gedachte aan al het water voor een tweede maal wel beangstigend. Na het tweede hoogwater zijn de meeste bewoners weer vrij snel tot de orde van de dag overgegaan. Men had als gevolg van de getroffen voorbereidingen niet veel schade geleden en nadat het huis eens goed gedweild was en het vocht en de stank verdwenen waren, stak een zekere nonchalance ten aanzien van het water snel de kop op."

---

In Limburg is onderzocht of er sprake was van een risicobesef voor en na de overstromingen van 1993 (Van Duin, et al., 1995). Bijna twee derde van de huishoudens was zich voor de overstromingen niet bewust van het hoogwaterrisico. In 1995 bleek men te hebben geleerd van de gebeurtenissen van 1993. Men was beter voorbereid en ook de autoriteiten werden niet meer verrast zoals dat in 1993 het geval was. Door de overstromingen van 1993 is men zich meer bewust geworden van de risico's en de autoriteiten konden daardoor accurater reageren op nieuwe bedreigingen.

=====

Conclusie

---

Het aan den lijve ondervinden van wateroverlast leidt tot verschillende reacties. We zien in eerste plaats hevige reacties: de veiligheid blijkt niet zo vanzelfsprekend te zijn als aanvankelijk werd gedacht. Daarnaast vinden we nuchtere en nonchalante houdingen vooral als het niet de eerste keer is dat er sprake was van overlast. Het valt allemaal wel mee en men is beter voorbereid.

---

Na een gebeurtenis als een overstroming neemt het draagvlak voor het nemen van veiligheidsmaatregelen toe. Het gaat daarbij vooral om kortetermijnoplossingen ter bestrijding van acute gevaren. Dit blijkt onder andere uit onderzoek naar het draagvlak voor het Deltaplan Grote Rivieren waaruit duidelijk werd dat er veel steun was voor uitvoering van het Deltaplan (De Kruijk & Rekkers, 1998). Voor het structureel anders omgaan met water, zoals dat in het 'nieuwe waterbeleid' wordt voorgestaan, is een aantal incidenten of bijna-rampen niet voldoende. Men grijpt dan in eerste instantie naar kortetermijnoplossingen op de vertrouwde manier. Denneman en Klumpers signaleren dit, zo blijkt uit het volgend citaat:

---

Citaat uit Denneman en Klumpers, 1999, p.122.

---

“Als gevolg van de eerder genoemde bijna-rampen is de aandacht tot nu toe vooral gericht geweest op het beschermen tegen overstromingen en het voorkomen van wateroverlast bij extreme neerslag. Alle extra middelen die de overheid voor het waterbeheer ter beschikking heeft gesteld, worden ingezet voor dijkversterking, extra gemalen, en vergelijkbare symptoombestrijding voor de korte termijn. Het structureel anders omgaan met water heeft wel de aandacht maar is bestuurlijk en maatschappelijk veel ingrijpender, waardoor een effectieve beleidsomslag in die richting tot nu toe moeilijk blijkt.”

---

Voor lange termijn oplossingen zoals het ruimte voor water beleid is een meer structurele verandering van het waterbewustzijn van mensen noodzakelijk. Het is dus niet vanzelfsprekend dat overstromingen en wateroverlast automatisch bijdragen aan het draagvlak voor nieuw waterbeleid. Er is een verschil tussen draagvlak voor het treffen van maatregelen en draagvlak voor de manier waarop het probleem wordt aangepakt (de invulling van de maatregel).

---

Conclusie

---

Na een calamiteit of overlast ontstaat draagvlak voor watermaatregelen, maar dan vooral voor maatregelen die het acute gevaar zullen inperken. Na een 'event' ontstaat draagvlak voor 'preventie'-maatregelen. Ruimte voor water maatregelen zijn veel meer gericht op de lange termijn en op promotionele aspecten. Daarvoor ontstaat niet automatisch een draagvlak, maar is langdurige inspanning nodig om steun bij relevante partners te vinden.

---

### **Veiligheid en waterkwaliteit**

Bij preventiegericht waterbewustzijn gaat het niet alleen om veiligheidsaspecten en overlast door overstromingen. Ook de kwaliteit van water en de gebruiksmogelijkheden van water zijn belangrijke aspecten. Voor wat betreft de kwaliteit van water lijkt er sprake te zijn van een afnemend probleembesef.

---

Citaat uit Martijn, et al., 1998, p. 10.

---

“Vroeger was de kwaliteit van het water veel slechter en veel beter zichtbaar. Rondrijvende dode vissen overtuigden het publiek er moeiteloos van dat hier iets moest gebeuren. Inmiddels ligt het gecompliceerder: je kunt het water uit een plas of rivier dan wel niet drinken, maar je kunt er wel zonder gevaar in zwemmen. (...) De meeste mensen is het dus niet automatisch duidelijk dat diffuse bronnen een probleem vormen dat moet worden aangepakt.”

---

In enquêtes onder Amsterdammers werden vooral kwaliteitsaspecten en gebruiksmogelijkheden van water als belangrijke aspecten genoemd (Cusell, et al., 1999; Martijn et al. 1998). De kwantitatieve beheerstaken van de waterbeheerder houden de gemoederen van deze stedelingen minder bezig dan de kwalitatieve. In Amsterdam stoorde men zich in het algemeen aan de vervuiling (Van Noort en Van Dijk, 1997) waarbij vooral visuele en geurkenmerken heel belangrijk zijn (zie ook House, 1996). Uit het onderzoek van Van Noort blijkt dat een groot deel van de burgers vond dat de grachten vervuild zijn. De kwaliteit van het water was volgens vier van de tien burgers de laatste jaren verbeterd. Men zei dat onder andere te merken aan de verminderde hoeveelheid zwerf- en drijfvuil, de heldere kleur, de verminderde stank en de grotere aanwezigheid van dieren in het water.

Wat Nederland in het algemeen betreft, kwam uit de enquêtes van Lijklema (2001) naar voren dat 57% van de ondervraagden dacht dat de waterkwaliteit was verbeterd in de laatste jaren, 29% dacht dat die juist was verslechterd.

---

Gevraagd naar de oorzaken van watervervuiling in het algemeen noemde tweedeede rommel/afval en 40% lozingen door de industrie. De belangrijkste gevolgen van watervervuiling zijn volgens burgers: nadelig voor de natuur, slecht voor de volksgezondheid en slecht voor het milieu.

#### 4.4 Van veiligheid naar schoonheid

Wanneer een basaal gevoel van veiligheid bestaat, kunnen mensen zich op andere dingen richten. Wat dit betreft is in paragraaf 2.5 geschetst hoe in de loop van de historie een zekere waardering is ontstaan voor "wilde" natuur en "wild" water. Voorts is aangegeven dat water deel is gaan uitmaken van de consumptiecultuur, onder andere in de vorm van badplaatsen en "makelaarswater". Van belang is ook dat de ingenieurscultuur die de huidige veiligheid heeft mogelijk gemaakt, van tijd tot tijd een hang heeft naar minder kunstmatige en meer natuurlijke oplossingen. Datgene wat men zich bij water voorstelt, heeft dus nogal wat veranderingen ondergaan en dat zal in de toekomst niet anders zijn.

Deze thematiek komt onder andere aan de orde in onderzoek dat Alterra heeft gedaan naar de verscheidenheid aan karakteristieke denkbeelden over water die leven onder medewerkers van Rijkswaterstaat. Later zijn via een enquête onder 599 mensen de 'waterbeelden' van burgers onderzocht en vergeleken met die van waterbeheerders. Waterbeelden worden gedefinieerd als structuren van duurzame betekenissen die men koppelt aan het begrip water in termen van wat is natuurlijk, wat is mooi en wat is wenselijk (Langers, et al., 2002). Omdat beelden die mensen hebben van water sterk samenhangen met de beelden van natuur in het algemeen (Lengkeek, 2000), kunnen waterbeelden als afgeleide van natuurbeelden worden beschouwd. Het onderzoek onder burgers (Langers, et al., 2002) leverde een spectrum aan waterbeelden op waarin een gradatie is te herkennen van 'wildernis' naar 'multifunctioneel':

- Het spontaan wilde waterbeeld
- Het gecontroleerd wilde waterbeeld
- Het harmonisch waterbeeld
- Het gemoedelijke waterbeeld
- Het multifunctioneel waterbeeld

Overigens bleken burgers en medewerkers van Rijkswaterstaat in grote lijnen dezelfde denkbeelden over waternatuur te hebben, al waren er op gedetailleerd niveau wel verschillen. Zo suggereren de resultaten dat burgers er explicieter aan herinnerd moeten worden dat de veiligheid van mensen wordt gegarandeerd.

Een soortgelijk spectrum met aan de ene kant volledig natuurlijk functioneren en aan de andere kant een sterke mate van menselijk ingrijpen is te vinden in literatuur over visies op natuur en natuurbeheer (Buijs & Filius, 1998; Born et al., 2001; Huisman, 1999; Tunstall & Penning-Rowsell, 1998). Hoewel sommige mensen heel kritisch op aanwijzingen voor menselijk ingrijpen reageren, zijn anderen reukelijker. Zoals bleek uit onderzoek in Engeland (Tunstall et al., 1998), is voor velen de ervaring van natuurlijke elementen als zee, golven, tij, zand en geruis, op zichzelf al zo krachtig dat zij ook een door menselijke interventie gevormde badplaats kunnen waarderen vanwege haar natuurlijke karakter.

De suggestie lijkt hier nu te worden gewekt dat mensen één bepaald waterbeeld hebben. Het is echter goed mogelijk dat mensen op verschillende plekken, verschillende beelden hebben van wat aantrekkelijk water is en hoe

---

ermee moet worden omgegaan. Ook Huijsman (1999) stelt, in een onderzoek naar natuurbeleving dat mensen niet één maar vaak meerdere natuurbeelden aanhangen. Het is niet zo dat mensen 'kiezen' voor totale vrijheid voor het water (waar de mens geen invloed op uitoefent) óf voor totale beheersing van het water. Het zal afhangen van de plaats waar men zich bevindt. Een westerstorm in de herfst op het strand levert een gevoel van ontzag, respect en waardering voor alles wat de mens nog niet in zijn greep houdt, en een mooie lentedag in een fraai landgoed langs de Vecht herinnert aan de rust de romantiek van weleer. Beide extremen kunnen zowel positieve als negatieve gevoelens oproepen.

---

Illustratie: Gevoelskwaliteiten (Bron: Coeterier, 1997).

---

In belevingsonderzoek in het Waddengebied gebruikte Coeterier de volgende categorieën om zogenaamde 'gevoelskwaliteiten' te kunnen meten. Deze zijn als volgt uitgewerkt voor het Waddengebied:

- onafhankelijkheid: je kunt je er vrij voelen;
- prikkels: je kunt er veel verschillende indrukken opdoen;
- genieten: je kunt er echt genieten;
- macht: de natuur kan er zijn eigen gang gaan;
- zekerheid: je kunt je er veilig voelen;
- aanpassing: er is harmonie, alles sluit goed op elkaar aan en je kunt zien dat de mens zich heeft moeten aanpassen aan de natuur;
- traditie: het is een gebied met een eigen geschiedenis en traditie;
- spiritualiteit: je kunt je er een met de natuur voelen en je voelt er de aanwezigheid van machten en krachten die buiten de mens staan;
- universalisme: Ik voel me medeverantwoordelijk voor het behoud van het gebied.

Al deze gevoelens werden in meer of mindere mate aangetroffen onder respondenten. In het Waddengebied wordt als belangrijkste gevoel ervaren het 'echt kunnen genieten', door de grote variatie en het gevoel van vrijheid dat gepaard gaat met het Waddengebied. In het onderzoek is ook gekeken naar de gevoelens die verschillende landschappen oproepen bij respondenten. De woeste zee roept daarbij de sterkste gevoelens op.

---

### **Waterbeelden in relatie tot de functie van de omgeving**

Dat de plaats waar men zich bevindt een rol speelt in de beleving van landschappen, heeft veel te maken met de functies van een gebied. Een functie is de werking van iets, bijvoorbeeld de omgeving, vóór iets, bijvoorbeeld de mens. De omgeving heeft verschillende functies voor de mensen: de een wil rust, de ander zoekt vertier of uitdagingen (Borup, 2000; Rooijers, 2000). Uit onderzoek naar landschapsbeleving komt doorgaans naar voren dat de functie van het gebied bepalend is voor de manier waarop iemand water in de omgeving ervaart.

In een aantal studies is de betekenis van water in de woonomgeving onderzocht. Er is een onderzoek uitgevoerd naar de beleving van het oppervlaktewater door Amsterdammers in het algemeen en woonbootbewoners in het bijzonder door Van Noort en Van Dijk (1998) en Van Noort en Aarts (2000). Het onderzoek is opgezet vanuit de gedachte dat de Amsterdammer een steeds belangrijkere rol krijgt in het waterbeheer, als gebruiker, vervuiler, burger die beleid beïnvloedt en betaler. Blijkens de resultaten geldt voor de Amsterdammers in het algemeen dat zij het oppervlaktewater in hun stad mooi vinden, maar ook zien als iets vanzelfsprekends. De betrokkenheid bij water is gering, bij gebruikers van het oppervlaktewater is deze groter.



---

Uit enquêtes onder Amsterdammers, uitgevoerd door Cusell, et al., 1999 komt een zelfde beeld naar voren. Amsterdammers vinden het water in hun stad belangrijk. Ze beleven er plezier aan. Alleen komen er nog te weinig planten en dieren in voor. Ook mogen er meer natuurvriendelijke oevers komen, als het aan de inwoners ligt. Maar, zoals Tunstall (2000) laat zien, mensen hebben eigenlijk weinig zicht op de ecologische kwaliteiten van water.

In het belevingsonderzoek in het Waddengebied (Coeterier, 1997) worden verschillen zichtbaar tussen de bezoekers en de bewoners van het gebied. De bezoekers genieten meer van het strand en het duin en hebben daar een sterker gevoel van vrijheid dan de eilandbewoners. Bezoekers voelen op het wad sterker de aanwezigheid van machten en krachten die buiten de mens staan. Bezoekers zijn veel meer dan de eilandbewoners op zoek naar 'wilderniservaringen'. Eilandbewoners zijn hier minder gevoelig voor.

Er blijkt uit het onderzoek in het Waddengebied en dat onder Amsterdammers dat er verschillen zijn in de waterbeelden van mensen die ergens wonen en werken en mensen die ergens recreëren. Als inwoner wil men gecultiveerde landschappen die zowel nuttig als veilig zijn. In de stad wil men vooral schoon water. Als recreant zoekt men mogelijk meer het avontuur en de wildernis op. Er wordt ook wel gesproken van verschillen tussen functionele, de recreatieve en de existentiële omgevingsoriëntaties (Coeterier, 1997; Heykers, 1998), waarbij de term functioneel dan in de beperkte betekenis van "nuttig" wordt gebruikt.

In samenhang met de functies van een gebied kunnen mensen gaan claimen dat ze recht hebben op hun manier om water te beleven en te gebruiken (Lengkeek, 2000). Van tijd tot tijd blijkt dat het water op een bepaalde plaats verbonden is met verschillende waarden en voorkeuren. Sommige claims zijn goed te verenigen, andere zijn tegenstrijdig. Sluimerende tegenstellingen kunnen worden geactiveerd door het bekend maken (of uitlekken) van nieuwe ruimtelijke plannen.

---

\*\*\*\*\*  
Conclusie

---

De functie van een gebied is bepalend voor datgene wat mensen daar nuttig, mooi en wenselijk vinden. Ze zoeken andere aspecten in hun woonomgeving dan bijvoorbeeld in hun recreatieve omgeving. Voor een waterbeheerder is het van belang er rekening mee te houden dat een nieuw ruimtelijk plan – bedoeld of onbedoeld – ook een nieuwe prikkel kan zijn die sluimerende tegenstellingen activeert.

---

De vraag hoe met tegenstrijdige ruimtelijke claims moet worden omgegaan, is bij uitstek een bestuurlijke kwestie, zoals in hoofdstuk 3 uiteen is gezet. Wat daarnaast aandacht verdient, is dat er in sommige gevallen betrekkelijk eenvoudige oplossingen mogelijk zijn. Tot op zekere hoogte kunnen tegenstellingen bij het gebruik en het beleven van de omgeving verzacht of vermeden worden wanneer de betrokkenen hun gedrag aanpassen. Voor zover de mensen dat niet uit zichzelf doen, zijn allerlei interventies mogelijk, zoals zoneringsmaatregelen, die het gedrag van de betrokkenen op een tamelijk natuurlijke wijze in een gewenste richting sturen. Op dit type interventies komen we in de volgende paragraaf terug.

Ter afronding willen we nog eens benadrukken dat het hier ging om waardeoordelen van mensen die geen specifieke ecologische opleiding hebben, maar die wel kunnen genieten van een landschap of respect kunnen hebben voor datgene wat zij als natuurlijke processen zien. Naarmate ecologische inzichten meer gemeengoed worden in de maatschappij, zouden de oordelen van ecologen en niet-ecologen over waardevolle natuur meer overeen kunnen

---

komen. Het is mogelijk dat een nieuw plan aanvankelijk een grote onvrede oproept en dat de waarde ervan pas na verloop van tijd wordt geapprecieerd.

## 4.5 Gedragsgerichte interventies

De leefomgeving bevat tal van factoren die gedrag van mensen activeren en richting geven. Als ze iets mooi vinden of onveilig heeft dat invloed op hun gedrag, bijvoorbeeld omdat ze het eerstgenoemde opzoeken en het laatstgenoemde vermijden. In deze context kunnen overheden interventies ontwikkelen om gedrag van bewoners te beïnvloeden. Een bekend voorbeeld is de invoering van de glasbak om gescheiden inzameling van glasafval mogelijk te maken en te bevorderen. Over dergelijke interventies en de rol die bewustzijn hierbij speelt, gaat deze paragraaf. Eerder al, in hoofdstuk 2, hebben we in algemene zin aangegeven hoe gedrag door de omgeving wordt beïnvloed. Vervolgens beschreven we in hoofdstuk 3 in algemene zin hoe overheidsbeleid op gedrag van burgers inwerkt. Wat nu aan de orde komt is een concrete interventie.

In de literatuur over gedragsgerichte interventies (Geller, 2001) ligt het uitgangspunt bij de constatering dat een beleidsprobleem (mede) kan worden aangepakt door het versterken of verzwakken van bepaald gedrag. Dit wordt toegespitst op de discrepantie tussen bestaand gedrag en gewenst gedrag. Iemand doet iets wat hij of zij achterwege zou moeten laten, of verzuimt iets te doen wat juist goed zou zijn.

De discrepantie kan door de persoon zelf zo worden ervaren. Maar het kan ook zijn dat een ander dan de persoon zelf, zoals een beleidsmaker, de discrepantie constateert. Met andere woorden, de persoon kan er zich wel of niet van bewust zijn dat zijn of haar gedrag bijdraagt tot een maatschappelijke misstand of een belemmering vormt voor het bereiken van een maatschappelijk ideaal. Misschien wordt beleid tegengewerkt door een calculerende burger, mogelijk is het iemand die van niets weet.

Om effectief te kunnen interveniëren moet de discrepantie zo specifiek mogelijk worden beschreven. Zoals eerder vermeld, kan het in principe gaan om (1) een systeemkeuze, zoals het gebruik van regenwater of leidingwater om de tuin te besproeien, (2) om systeemgebruik, zoals de intensiteit van het sproeien bij bepaalde weersomstandigheden, of (3) om politiek gedrag, zoals het al dan niet constructief reageren op beleidsvoorstellen. Vooral het idee van een interventie bij politiek gedrag ligt gevoelig, omdat de democratische rechten van de persoon uiteraard moeten worden gerespecteerd. De gewenste constructieve reactie op een beleidsvoorstel kan evenwel juist worden bevorderd door de persoon serieus te nemen.

In de literatuur over interventies (Geller, 2001) is het specificeren van de discrepantie de essentiële stap om te kunnen bepalen welke factoren het gedrag beïnvloeden en hoe de interventie kan worden uitgewerkt. Er zijn in feite drie cruciale vragen.

---

Conclusie: cruciale vragen uit literatuur over interventies (Geller, 2001).

- Welk gedrag moet worden versterkt of verzwakt om het beleidsprobleem aan te pakken?
  - Welke omgevingsomstandigheden, met inbegrip van sociale verhoudingen, ondersteunen momenteel het ongewenste gedrag of belemmeren het gewenste gedrag?
  - Welke omgevingscondities of sociale condities kunnen veranderd worden om ongewenst gedrag te verzwakken en gewenst gedrag te versterken?
-

---

De antwoorden op bovengenoemde vragen zijn specifiek voor gedrag en context. Om terug te komen op het voorbeeld van de introductie van de glasbak, het ging toen om een afvalprobleem dat werd toegespitst op de discrepantie tussen het ongecontroleerd en het gecontroleerd weggooien van glaswerk door consumenten. De interventie was het plaatsen van een glasbak in de woonomgeving en het geven van voorlichting over het nut van het gewenste gedrag. Voorts is wel geopperd dat het rinkelen van het in de bak geworpen glas als positieve feedback werkt. Als dit laatste juist is, laat het zien dat gedrag ook door heel triviale factoren wordt beïnvloed.

In de literatuur wordt aanbevolen interventies zo in te richten dat ze op een 'zo natuurlijk mogelijke manier' een maximaal effect bereiken. Het natuurlijke karakter van een interventie wordt vooral bereikt als elke vorm van verplichting kan worden vermeden en er geen sprake is van eenzijdig opgelegde maatregelen (zie ook paragraaf 3.5). Verplichte gedragsaanpassing roept bij mensen vaak een tegenbeweging op waarbij ze gemotiveerd raken degene die ze voor de verplichting verantwoordelijk achten, dwars te zitten. Voorts wordt het natuurlijke karakter van de interventie bevorderd door aan te sluiten bij datgene wat doorgaans het meeste effect op gedrag heeft, namelijk de direct optredende consequenties zoals het horen van glasgerinkel na het inwerpen van glas.

Illustratie: het belang van zorgvuldige instructies (Van Peppel, 1995; Van Peppel en Herwijer (1994).

---

Van de Peppel (1995) bekeek de effectiviteit van verschillende vormen van overheidscommunicatie waaronder een campagne die bedoeld was om beroepsschilders over te laten schakelen op verf op waterbasis. Daartoe werd een folder gemaakt, een demonstratieproject opgezet, voorlichtingsavonden georganiseerd en tv-spots uitgezonden. Deze communicatie-uitingen bleken respectievelijk bij 26, 32, 44 en 78% van de schilders bekend te zijn. Het bereik van de TV is dus groter dan dat van de andere media. Aan de andere kant bleek dat het kijken naar een reclamespot niet positief doorwerkte in het oordeel over het belang van verf op waterbasis, terwijl dat bij de andere media wel het geval was. Dat had te maken met het feit dat de TV-spot bedoeld was om een generiek soort bewustzijn te creëren van de milieubelangen die in het geding waren en niet specifiek op beroepsschilders was gericht. Bij de andere media was dat wel het geval en werd ook specifiek aangegeven welke merken verf welke eigenschappen hadden. Meer in het algemeen noemen Van de Peppel en Herwijer (1994) de volgende condities voor effectieve overheidsvoorlichting:

- De boodschap moet eenvoudig, juist en uitvoerbaar zijn;
  - Het medium waarmee de boodschap wordt gebracht moet vertrouwd zijn voor de doelgroep en bij de juiste personen terechtkomen;
  - De boodschap moet regelmatig herhaald worden;
  - De boodschap moet aansluiten bij de belevingswereld van de ontvangers.
- 

Voor zover instructies nodig zijn, moeten ze logisch bij de situatie aansluiten. Een niet zo alledaags voorbeeld is het waarschuwen van de bevolking voor gevaar. Het blijkt moeilijk om een waarschuwingsboodschap zo te formuleren dat een groot deel van de bevolking op de gewenste manier reageert. De mensen verwachten doorgaans geen gevaar en in zo'n situatie kan een waarschuwingsboodschap door spaarzaam gekozen bewoordingen (of louter het geluid van een sirene) gemakkelijk misverstanden oproepen over wat er precies wordt bedoeld. In kwetsbare gebieden waar bewoners en overheden vanwege de speciale omstandigheden een veiligheidscultuur hebben opgebouwd, wordt meestal gewerkt met vaste symbolen en signaalwoorden, zoals er ook standaardtermen zijn voor de kracht van aardbevingen en stormen. Dit bevordert de kans op gewenste reacties.

---

In hoeverre bewustzijn bijdraagt tot het effect van een interventie is een open vraag. In sommige gevallen is het gewenste gedrag alleen mogelijk als mensen zich bewust zijn wat de bedoeling is, zoals bij een waarschuwing. Het komt evenwel ook voor dat mensen meedoen met een gedragsverandering, zoals het gebruik van de glasbak, en pas later gaan beseffen wat ze doen en waarom. Onderzoek op milieugebied geeft hier wat aanwijzingen, zonder dat er definitieve antwoorden zijn te geven.

### **Milieubewustzijn en milieugedrag**

Over de relatie tussen bewustzijn en gedrag is vooral op milieugebied veel te doen geweest. Een bijzonderheid van milieuvraagstukken is namelijk dat iedereen in verschillende hoedanigheden met het milieu te maken heeft. Iedereen is tot op zekere hoogte zowel medeveroorzaker als medeslachtoffer van milieuvraagstukken. Wie bijvoorbeeld als automobilist de lucht verontreinigt, kan zelf weer als hengelaar te maken krijgen met de gevolgen van waterverontreiniging. De verschillende hoedanigheden waarin mensen met het milieu te maken hebben, roepen onvermijdelijk vragen op over hun eigen verantwoordelijkheid voor de diverse vraagstukken. Daarom is milieubewustzijn maatschappelijk gezien niet louter een kwestie van bezorgdheid over een probleem, maar ook van bereidheid om aan een oplossing bij te dragen ("offerbereidheid") of om actie te voeren die anderen tot oplossingen stimuleert ("actiebereidheid").

De afgelopen decennia is het milieubewustzijn toegenomen. In samenhang hiermee hebben mensen meer kennis verworven. Het huidige milieubewustzijn is onlosmakelijk verbonden met relatief nieuwe inzichten over energie, stoffen en ecologische kringlopen. Voorts is het normaal geworden om bepaalde gevoelens en wensen over het milieu te hebben en om hierover publieke uitspraken te doen. Dat geldt zowel voor actiegroepen en verenigingen als voor het publiek in bredere zin. In de manier waarop het Centraal Bureau voor de Statistiek milieubewustzijn als onderwerp van de publieke opinie registreert, zijn de subthema's bezorgdheid, offerbereidheid en actiebereidheid terug te vinden (zie onderstaande illustratie).

---

Illustratie: Milieubewustzijn

(milieubesef) als onderwerp van de publieke opinie. Bron: CBS-StatLine, 2 juni 2003.

---

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onderzoekt "milieubesef" als onderwerp van de publieke opinie en hanteert hierbij drie subthema's: (1) bezorgdheid, (2) offerbereidheid, en (3) actiebereidheid. Bezorgdheid betreft instemming van de ondervraagde Nederlanders met de volgende stellingen:

"Lucht, bodem en water zijn reeds sterk verontreinigd.": 61% eens in 2001;

"Als de huidige economische ontwikkeling zo doorgaat zijn de natuur en mens ten dode opgeschreven": 32% eens in 2001.

"Aan de natuur is reeds veel te veel schade toegebracht": 74% eens in 2001.

Offerbereidheid betreft onder andere afwijzing van de stelling "Dat de regering de waterverontreiniging wil tegengaan vind ik best, maar het mag mij geen cent kosten.": 66% oneens in 2001.

Actiebereidheid betreft onder andere instemming met de stelling: "Ook ik ben bereid propaganda te maken voor een sterke beperking van het gemotoriseerde verkeer.": 19% eens in 2001.

---

Een toegenomen bewustzijn leidt niet automatisch tot ander gedrag. Benadrukt moet worden dat de in bovenstaande illustratie beschreven opinies tamelijk los staan van datgene wat mensen in het dagelijks leven doen, naast het uitspreken van opinies. Iemand die vindt dat "aan de natuur reeds veel te veel schade is toegebracht" hoeft hieraan geen verdere consequenties voor zijn of haar gedrag te verbinden. Bij een automobilist, bijvoorbeeld, werkt de opinie

---

niet als negatieve feedback die het autorijden zou beperken. Zolang er geen andere negatieve feedback is, maar wel positieve feedback in de vorm van voordelen van het autorijden, zal de automobilist dus gewoon doorgaan.

Andersom gezien moet ook benadrukt worden dat mensen zich op een milieuvriendelijke manier kunnen gedragen zonder milieubewust te zijn. Toen tegen het eind van de jaren 70 in Nederland de eerste glasbakken werden ingevoerd, is onderzocht waarom burgers hiervan gebruik maakten (Kuylen & van Raaij, 1978). Sommige gebruikers bleken dat te doen vanwege het milieu. Anderen echter brachten hun glas naar de glasbak om sociale redenen, bijvoorbeeld omdat ze de vuilnisophalers niet met glaswerk wilden belasten of omdat ze eenvoudig gehoor gaven aan de overheid die dit gedrag van hen vroeg. Voor zover het nodig is gedrag van burgers te beïnvloeden, kan de overheid hen dus aanspreken op waarden die meer inhouden dan het leefmilieu als zodanig. Met andere woorden, gedrag heeft doorgaans meer dan één oorzaak en dit betekent dat het ook op meer dan één manier kan worden beïnvloed.

Daarom is een van de belangrijkste lessen die we ontleen aan de ervaringen met milieubewustzijn van de afgelopen decennia dat een overheid die een bepaalde gedragswijze van het publiek wil beïnvloeden, zich moet richten op de determinanten van dat gedrag. Welke factoren bepalen hun systeemkeuze of systeemgebruik? Beïnvloeding van milieubewustzijn helpt de relevantie van een gedragsaanpassing voor het publiek begrijpelijk te maken, maar is als zodanig slechts één van de determinanten van gedrag. Andere aangrijpingspunten voor het beleid om gedrag te beïnvloeden zijn beschreven in paragraaf 3.5.

---

Conclusie: lessen uit milieubewustzijn.

---

Lessen die we voor waterbeheer ontleen aan ervaringen met milieubewustzijn:

- Waterbewustzijn kan een belangrijke rol spelen bij het mobiliseren van de publieke opinie, al moet er rekening mee worden gehouden dat waterkwantiteit een onderwerp is waarover tegengestelde opvattingen en wensen kunnen bestaan;
  - Een overheid die een bepaalde gedragswijze van het publiek wil beïnvloeden, moet zich richten op de determinanten van het gewenste en het ongewenste gedrag. Hierbij kan waterbewustzijn één van de determinanten zijn, maar dat hoeft niet;
  - Bewustzijn van het probleem in kwestie helpt de relevantie van een gedragsaanpassing voor het publiek begrijpelijk te maken, maar vormt als zodanig geen positieve of negatieve feedback voor gedragsverandering;
  - Het is niet noodzakelijkerwijs zo dat waterbeheerders eerst het bewustzijn van de mensen moeten zien te veranderen als zij een ander gedrag willen;
  - Het bevorderen van een gedragsverandering is een manier om mensen van iets bewust te maken.
- 

## 4.6 Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we geprobeerd een beredeneerd antwoord te geven op een aantal typische vragen vanuit de praktijk. Hierbij hebben we speciale aandacht besteed aan veiligheid en in het verlengde daarvan schoonheid. Veiligheid en schoonheid zijn sociaal-culturele waarden die een geschikte basis vormen om gedrag op een tamelijk natuurlijke wijze in een gewenste richting te sturen. Terugkomend op de vragen kunnen we het volgende stellen.

Levert het beïnvloeden van waterbewustzijn iets op in de sfeer van het gedrag van mensen, met inbegrip van hun politiek gedrag zoals steun of tegenwerking? Deze vraag is wel heel algemeen gesteld. Dat mensen zich van

---

een probleem bewust zijn, kan het hoe en waarom van een gedragsaanpassing voor hen begrijpelijk maken. Een toenemend bewustzijn kan in een bepaalde context tot een veranderend gedrag leiden. In kwetsbare gebieden kan een soort veiligheidscultuur ontstaan die vergelijkbaar is met de veiligheidscultuur in bedrijven en die allerlei gedragsaspecten heeft. De ervaringen met milieubewustzijn laten evenwel zien dat er weliswaar gedragsveranderingen optreden, maar dat méér bewustzijn van het probleem niet automatisch tot méér gedragsverandering leidt.

Moeten we als waterbeheerders de bewoners van dit gebied eerst flink bang maken voordat ze bereid zijn mee te denken over toekomstig waterbeheer in hun omgeving? Nee dat is niet nodig en niet gewenst. Het is beter om een helder onderscheid te maken tussen persoonlijk en maatschappelijk risico en hierbij een aansprekende benadering te kiezen waarbij mensen zich niet persoonlijk bedreigd hoeven te voelen.

Of moeten we ze juist lokken met aansprekende beelden van waterpartijen? Mensen voelen zich aangesproken door verschillende beelden van water, in een spectrum van wildernis (natuur vrij spel) tot beheerst, gecontroleerd water. Ze hebben evenwel niet één beeld, maar bekijken welk beeld volgens hen past in de omgeving. Hoe aantrekkelijk een bepaald beeld is, hangt af van de functies van het gebied. In de huidige woonomgeving moet veiligheid gegarandeerd zijn.

Is het in het algemeen zo dat we eerst het bewustzijn van de mensen moeten zien te veranderen als we een ander gedrag van ze willen? Nee, de mensen die te maken hebben gekregen met herhaalde wateroverlast hebben tijdens die ervaring geleerd wat ze moesten doen zonder dat eerst hun bewustzijn hoefde te veranderen. Ook onderzoeken op milieugebied laten zien dat een gedragsverandering door allerlei omstandigheden kan worden bevorderd, zonder dat mensen eerst op hun milieubewustzijn worden aangesproken.

Welk ander gedrag willen we eigenlijk? Bij gedragsgerichte interventies is het essentieel om specifiek aan te geven welke discrepantie tussen gewenst en bestaand gedrag moet worden aangepakt. In principe gaat het bij gewenst gedrag om gedrag dat past bij de omgeving. Misschien worden in de toekomst woonmilieus gecreëerd, zoals paalwoningen aan een dijk, die specifieke eisen stellen aan het gedrag van de bewoners en de manier waarop ze de woning inrichten. In andere woonmilieus, zoals in de huidige steden, gaat het wellicht vooral om het vermijden van vervuiling of om verantwoord watergebruik. Voor zover het gewenste gedrag een constructieve reactie op beleidsvoornemens is, is het vooral van belang burgers serieus te nemen.



---

## 5 De rol van waterbewustzijn binnen waterbeleid

---

### 5.1 Inleiding

In het bestuurlijk proces kan waterbewustzijn van mensen een rol spelen op verschillende momenten en op verschillende schaalniveaus. In dit hoofdstuk laten we zien hoe waterbewustzijn een rol speelt in bestuurlijke processen, waarbij we ons baseren op een aantal voorbeelden uit de literatuur. We sluiten daarbij aan bij de gehanteerde indeling van bestuurlijke processen zoals beschreven in hoofdstuk 3. We gaan hier eerst in op een aantal algemene kenmerken van waterbewustzijn in het bestuurlijk proces, waarna we aan de hand van een voorbeeld zullen dieper in zullen gaan op een concrete situatie.

### 5.2 Van agendavorming tot en met beleidsvaststelling

#### Problemenstroom

Het bestuur of de politiek reageert voor een belangrijk deel op het gevoel van veiligheid dat heerst in de samenleving. Zo moet er meer blauw op straat, omdat er in de maatschappij een sterk gevoel van onveiligheid is ontstaan. Oorzaken en gevolgen zijn hierbij overigens vaak niet goed te scheiden. Het kan zijn dat het gevoel van onveiligheid mede is gevoeld door een aantal schokkende voorbeelden van zinloos geweld, maar het is ook mogelijk dat gewelddadigheden tegenwoordig als schokkend worden ervaren omdat de maatstaven zijn veranderd.

Omdat water in de maatschappij niet als een urgente bedreiging wordt gezien (een conclusie die volgt uit hoofdstuk 4), heeft het onderwerp weinig prioriteit op de politieke agenda. Over het algemeen wordt verondersteld dat het wel goed zit met het waterbeheer. We zijn verbaasd als blijkt dat we toch kwetsbaar zijn, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit de vraag die premier Kok stelde na de herhaalde wateroverlast van de jaren '90: 'Heeft Nederland de waterhuishouding eigenlijk wel op orde?'.

Onder experts (wetenschap en waterbeheerders bijvoorbeeld) wordt de veiligheid wel als een bedreiging gezien, vooral op de lange termijn onder invloed van met name klimaatverandering. Voor het publiek is dat nog ver weg. Er blijken dus verschillen te bestaan tussen hoe de maatschappij (burgers, de publieke opinie) en hoe experts het waterprobleem ervaren. Door dit verschil in de perceptie van het waterprobleem worden onder andere campagnes (Nederland leeft met water) gevoerd om het probleembesef in de maatschappij te vergroten.

---

Conclusie

---

We zien in de problemenstroom dat vooral onder experts een groot probleembesef heerst, dat slechts gedeeltelijk in de maatschappij wordt onderkend.

---

#### Oplossingenstroom: het nieuwe waterbeheer?

In de oplossingenstroom zien we hoe vanuit verschillende hoeken ideeën hebben bijgedragen aan de formulering van het nieuwe waterbeleid voor de 21e eeuw. Zonder in detail in te gaan op hoe deze nieuwe stroom van oplossingen tot stand is gekomen, kunnen we stellen dat er onder



---

waterbeheerders veel draagvlak is ontstaan voor 'het nieuwe waterbeheer'. Een belangrijk kenmerk van deze oplossingen is dat vooral het 'kansen benutten' centraal staat. Watermaatregelen kunnen worden gekoppeld aan andere doelen, waardoor de kwaliteit van de leefomgeving wordt verbeterd en mogelijk andere problemen tegelijkertijd kunnen worden opgelost.

Waterbeheerders zijn binnen betrekkelijk korte tijd 'om' en er wordt wel gesproken van een paradigmaverandering of van de 'verlichting' binnen het waterbeheer. De traditionele, technische benadering van het beheersen is overboord gezet, hoewel er onder waterbouwkundigen ook kritiek is ten aanzien van de effectiviteit van noodoverloopgebieden (zie bijvoorbeeld het artikel 'Geen nood aan de noodoverloop in Trouw, 27 februari 2003),. Onenigheid over het nut en effect van maatregelen leidt tot een lagere acceptatie, zoals bijvoorbeeld het geval was in de provincie Gelderland, waar in 2002 felle kritiek werd geuit op de nut en noodzaak van noodoverloopgebieden.

De vraag is of er in de praktijk nu echt een einde is gekomen aan de ingenieurscultuur. Watersystemen worden nog steeds gecontroleerd en beheerd maar op een andere manier. Er wordt minder gebruik gemaakt van 'harde' constructies en meer gebruik gemaakt van de natuurlijke eigenschappen van watersystemen. Dit kan, doordat de kennis over het functioneren van watersystemen is toegenomen en we de dynamiek ervan beter kunnen begrijpen en voorspellen. Maar eigenlijk past het werken met natuurlijke oplossingen ook binnen deze cultuur van beheersen en controleren van overstromingsrisico's.

---

Conclusie

---

Watersystemen worden nog steeds gecontroleerd en beheerd maar op een andere manier. Er wordt minder gebruik gemaakt van 'harde' constructies en meer gebruik gemaakt van de natuurlijke eigenschappen van watersystemen, maar ook dit past binnen het beeld van een ingenieurscultuur.

---

### Politieke stroom: kortstondige aandacht

---

Citaat uit Flaming, 2003, p. 68.

---

"Veiligheid tegen overstromingen is geen onderwerp voor verhitte kamerdebatten. Politici kunnen er niet mee scoren. Alleen in de jaren na een overstroming duikt het onderwerp wel eens op, ergens achter in een verkiezingsprogramma. Dan roept de politiek: 'Dit nooit meer!'. Maar dat effect duurt meestal niet langer dan een kabinetsperiode."

---

De aandacht voor het waterprobleem in de politiek (de politieke stroom) is in de afgelopen eeuw vaak maar kortstondig geweest. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een overzicht van de aandacht die water heeft gekregen in de verschillende verkiezingsprogramma's in de afgelopen eeuw (Flaming, 2003). Na de overlast in de jaren '90 nam de aandacht weer even toe maar politieke aandacht voor de problematiek lijkt nu weer te zijn weggeëbd. De laatste jaren is bij de kabinetsformaties geen of nauwelijks aandacht besteed aan water (Valk et al., 2002).

---

Conclusie

---

We zien in de politieke stroom dat er weinig aandacht is voor de waterproblematiek. Deze aandacht is er wel geweest (na de waterincidenten) maar lijkt telkens weer snel te verminderen.

---

---

## 5.3 Beleidsuitvoering

De beleidsuitvoering wordt bemoeilijkt door een beperkt maatschappelijk probleembewustzijn en door het feit dat andere thema's hoger staan op de politieke agenda. Om toch het benodigde draagvlak te verkrijgen kan de waterbeheerder aandacht schenken aan een aantal aspecten die hier zullen worden besproken. Deze aspecten hangen overigens sterk met elkaar samen en kunnen eigenlijk niet geheel los van elkaar worden gezien. Waterbewustzijn speelt in elk van deze aspecten een rol die we hier verder zullen belichten:

- Ruimtelijke kwaliteit nastreven in plaats van puur preventieve maatregelen. In planontwerpen kan 'het positieve' tot uitdrukking worden gebracht door het koppelen van waterdoelen aan andere ruimtelijke doelen zoals natuur, recreatie en wonen;
- Communicatie van het waterprobleem: campagnes en voorlichting over de noodzaak om te investeren in waterbeheer;
- Open planvorming als middel om de betrokkenheid van burgers en belanghebbenden te vergroten;
- Bewustmakingsprocessen stimuleren door een instrument als de watertoets waardoor bij nieuwe ontwikkelingen gedwongen wordt nagedacht over de consequenties voor en van het water.

### Ad 1) Ruimtelijke kwaliteit in het ontwerp

Water en waterbeheer kunnen in Nederland niet alleen worden benaderd als een technische aangelegenheid. Naast aanpassingen in de manier waarop water wordt beheerd is omdenken nodig (Van Rooy & Sterrenberg, 2000), door water te benaderen als een kans voor de leefomgeving. In het nieuwe waterbeleid wordt steeds meer het accent gelegd op promotionele aspecten: de multifunctionaliteit van water wordt benadrukt, de kansen voor natuur, recreatie, wonen etc (o.m. Van Rooy, 2000, Wagemaker & Van Eeten, 2001). Er wordt ook wel gesproken van het 'koppelen met water' (Van Eeten et al., 2000). Voorheen leek het meer te gaan om preventie van negatieve aspecten: het indammen van de risico's, door bouw van civiele werken, dijken en gemalen.

Het lijkt een logische benadering: we creëren iets moois en tegelijkertijd lossen we knelpunten in de waterhuishouding op. Dit is de basis van het zogeheten *Freude am Fluss*-concept. Het gaat daarbij om het benutten van de positieve krachten: het versterken van landschap, natuur en culturele identiteit van gebieden zodat burgerwens en overheidsbeleid (veiligheid) elkaar ontmoeten. Er zijn ook goede voorbeelden te vinden waar succesvolle combinaties zijn gerealiseerd (zie bijvoorbeeld 'Parels van vernieuwend waterbeheer', Cooten et al., 2001).

Maar misschien is het wel te eenvoudig gedacht dat door het 'positieve' centraal te stellen, er automatisch draagvlak voor de te nemen maatregelen zal ontstaan. Zoals we eerder in paragraaf 2.3 constateerden is het over het algemeen zo dat er in een samenleving doorgaans meer overeenstemming is over de echte misstanden waar iets aan gedaan moet worden, dan over bepaalde idealen (Lindblom, 1990). Over zo'n ideaal bestaan vaak strijdige opvattingen en dit maakt het moeilijk om een plan te vinden dat aan een reeks van randvoorwaarden voldoet. Het is dus in het algemeen eenvoudiger om (zowel maatschappelijk als politiek) draagvlak te krijgen voor preventieve maatregelen om acute gevaren te bestrijden. Dit wordt ondersteund door de constatering dat een noodwet voor dijkverzwaringen in het rivierengebied binnen een mum van tijd kon worden gerealiseerd.

---

Conclusie

Waterbeheerders moeten zich realiseren dat 'Ruimte voor water'-maatregelen veel meer zijn gericht op de lange termijn en op promotionele aspecten. Het is over het algemeen gemakkelijker om steun te krijgen voor vertrouwde preventieve maatregelen gericht op het bestrijden van acute gevaren, dan voor nieuwe langetermijnoplossingen.

Om mensen 'warm' te krijgen voor het creëren van bijvoorbeeld ruimte voor de rivier, zijn voorbeeldgebieden belangrijk. Mensen kunnen dan zelf ervaren welke kwaliteiten gerealiseerd zouden kunnen worden. Ook moet dan planologisch maatwerk worden geleverd door inwoners zelf te betrekken bij het ontwerpen van plannen.

Het structureel anders omgaan met water, zoals dat in het 'nieuwe waterbeleid' wordt voorgestaan, is bestuurlijk en maatschappelijk veel ingrijpender, waardoor een effectieve beleidsomslag in die richting tot nu toe moeilijk blijkt (Denneman & Klumpers, 1999). Het gaat hier om een diepgewortelde traditie van het 'keren' van water. Het vertrouwen in de waterbouwtechnische benadering is groot en men vertrouwt op dijken en gemalen als geschikte middelen om de veiligheid ook in de toekomst nog te waarborgen.

---

Conclusie

Burgers hebben nog steeds veel vertrouwen in traditionele technische aanpak in het waterbeheer. Het ruimte geven aan water moet misschien vanuit dit oogpunt meer worden gecommuniceerd worden als een andere vorm van het technisch controleren van overstromingsrisico's. Dit sluit beter aan bij de belevingswereld van burgers.

Tenslotte moet men zich bij ontwerp en inrichting van gebieden met 'ruimte-voor-water' realiseren dat de ideeën over wat ruimtelijke kwaliteit is, kunnen verschillen. Mensen voelen zich aangesproken door verschillende beelden van water, in een spectrum van wildernis (natuur vrij spel) tot beheerst, gecontroleerd water (zie ook hoofdstuk 4). Ze hebben niet één beeld, maar bekijken welk beeld volgens hen past in de omgeving. Het lijkt er op dat vanuit het waterbeheer vooral wordt gestreefd naar 'wildernis' beelden: er wordt gesproken van dynamische natuur en ruimte voor natuurlijke processen. Het beheersen, indammen en cultiveren van het water zijn taboe geworden. Maar zoals we in paragraaf 4.4 hebben laten zien, zijn mensen ook gevoelig voor deze gecultiveerde natuur.

---

Conclusie

Er zijn verschillende 'waterbeelden' en mensen waarderen en beleven water op verschillende manieren. Waterbeheerders richten de pijlen vooral op de 'wildernis' beelden: er wordt gesproken van dynamische natuur en ruimte voor natuurlijke processen. Het beheersen, indammen en cultiveren van het water zijn taboe geworden. Dit terwijl burgers ook ontvankelijk zijn voor de door de mens beïnvloede waterbeelden met sterk functionele karakteristieken

---

## Ad 2) Communicatie

---

=====

Citaat uit De Water, Themanummer  
Veiligheid, juni 2003, p 2.

“Tegen deze achtergrond moet de waterbeheerder zijn weg zien te vinden in de ontwikkeling en uitvoering van zijn/haar bijdrage aan de nationale veiligheid. Hij moet jongleren met wat enerzijds de ratio van zijn vakken gebiedt en wat anderzijds de maatschappij vraagt. Het sleutelwoord is (misschien) communicatie. De waterbeheerders in Nederland zijn gezamenlijk een campagne Nederland Leeft met Water gestart. Het is zaak om daarin objectieve informatie te geven over de risico's die burgers lopen voor wat betreft een overstroming door zee of rivier.”

---

De Rijksvoorlichtingsdienst heeft de effecten onderzocht van de publiekscampagne Nederland Leeft met Water. Opvallend is dat de campagne ook associaties oproept met verspilling van water, door de overstromende badkuip waar Peter Timofeeff zich met pak en al in bevindt (brochure Nederland Leeft met water, juni 2003). Hieruit blijkt dat mensen bij waterproblemen toch in eerste instantie denken aan verspilling en vervuiling van water. Dit illustreert maar weer dat het veiligheidsprobleem niet groot wordt geacht en dat het moeilijk is mensen te overtuigen van de urgentie van de problematiek.

Een relevante vraag is dus in hoeverre communicatie van invloed kan zijn op het waterbewustzijn van mensen. Er zijn wel aanwijzingen dat door overheidscommunicatie het inzicht in de problematiek toeneemt. Door goede en betrouwbare informatie te bieden over het risico kan de het besef van een bepaald probleem worden vergroot in de maatschappij. In hoofdstuk 4 hebben we aangegeven dat het belangrijk is om daarbij onderscheid te maken tussen persoonlijk en maatschappelijk risico en zijn we ingegaan op een aantal algemeen geldende regels om de impact van de boodschap te kunnen vergroten.

Een volgende relevante vraag is hoe mensen een toenemend besef vertalen naar gedrag. Gaat men zich anders gedragen naarmate men meer afweet van de waterproblematiek? Uit ervaringen uit het milieubewustzijn blijkt dat er vele factoren zijn die van invloed zijn op gedrag. Een groter milieubewustzijn leidt dus niet direct tot ander gedrag, daarvoor moet een overheid zich richten op de determinanten van dat specifieke gedrag. En welk soort gedrag zou je dan willen veranderen? In het kader van de veiligheid en wateroverlast heeft de burger eigenlijk weinig gedragsalternatieven behalve in de vorm van bepaalde aanpassingen (bijvoorbeeld plavuizen in plaats van een houten vloer) in het huis om de gevolgen van eventuele overlast te kunnen beperken. Aan het feit dat de woning kans loopt getroffen te worden door een overstroming, kan de burger via het gedrag weinig doen. Dit is vooral een gevolg van een gebrek aan waterbewustzijn bij de verantwoordelijke instanties (gemeenten en provincies) die bij de planning rekening hadden kunnen houden met eventuele overstromingsrisico's.

De burger heeft wel een invloed op de manier waarop met de waterproblematiek wordt omgegaan via politiek gedrag. Het beïnvloeden van waterbewustzijn kan bijdragen aan het inzicht dat het noodzakelijk is om maatregelen te treffen. Daarom kan het begrip toenemen voor de noodzaak om maatregelen te treffen. Maar dit levert nog geen steun voor de precieze maatregelen en invulling van het plan. Bewoners zijn bijvoorbeeld bang voor de eventuele gevolgen van ruimtelijke maatregelen zoals noodoverloopgebieden. Wellicht levert een overstroming toch schade op, verandert de waarde van het

---

huis, of verandert het groene karakter van de woonomgeving (Slootweg en Van Schooten, 2002).

### **Ad 3) Open planvorming**

Het besef is gegroeid dat implementatie van dit nieuwe waterbeleid niet zal slagen zonder nauwe betrokkenheid van burgers en betrokkenen (Geldof et al., 2000; Van Rooy & Sterrenberg, 2000; Van Slobbe, 2001). Er moet gezocht worden naar een andere stijl van opereren waarbij het gaat om echt tweerichtingsverkeer. Er moet een verbeterde samenwerking tot stand worden gebracht tussen overheden, private partijen en burgers (Van Slobbe, 2001).

.....  
Citaat uit Geldof, et al., 2001, p. 78.

---

"De overheid stelt doelen vast voor het waterbeheer en die doelen worden boven twijfel verheven. Om die doelen te realiseren is het de plicht van de waterbeheerders pakketten van maatregelen samen te stellen die optimaal zijn. Er moet maximaal effect worden bereikt tegen minimale inspanning. (...). Medewerking van anderen, waaronder burgers, is noodzakelijk. Er moet dus draagvlak worden gecreëerd. Goede communicatie zal er toe leiden dat bij burgers begrip, actieve steun en handelingsbereidheid ontstaat. De burger moet begrip krijgen voor wat de waterbeheerders willen. Voorlichting is het devies. Het komt daarbij voor dat overheden en semi-overheden het concept van een 'open planproces' gebruiken om voorgebakken plannen aan de man te brengen. In wezen is deze term voor dergelijk eenrichtingverkeer een omstreden uitleg van wat een open planproces behelst. Het is bovendien op deze wijze maar in zeer beperkte mate effectief. Het construeert namelijk geen vertrouwensrelatie en juist die moet aanwezig zijn tussen de burger enerzijds en de (semi-)overheid anderzijds. Vertrouwen vergt tweerichtingsverkeer."

---

Het vergroten van het waterbewustzijn van burgers heeft ook tot gevolg dat men mogelijk meer betrokken wil worden bij planontwikkeling en daar ook daadwerkelijke invloed op wil hebben. Waterbewustzijn vergroten brengt dus ook een verplichting met zich mee.

### **Ad 4) Bewustmaking stimuleren door instrumenten**

Een voorbeeld van een instrument om waterbewustzijn te stimuleren bij planning is de 'Watertoets'. Om te bepalen of een gebied wel of niet geschikt is voor de bouw van woningen of bedrijven, is deze Watertoets opgesteld.

.....  
Citaat uit Handreiking Watertoets,  
Waarborg voor water in ruimtelijke  
plannen en besluiten, oktober 2001.

---

"De watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten... De Watertoets wordt uitgevoerd binnen de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en water. De meerwaarde? De Watertoets geeft de inbreng van water een plaats in de procedures over ruimtelijke plannen en besluiten, zoals streek- en bestemmingsplannen, en vormt als het ware een verbindende schakel tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening."

---

De watertoets is specifiek gericht op het vergroten van het waterbewustzijn bij bestuurders en planners om ervoor te zorgen dat bij de planning van infrastructuur, bedrijven of woningen wordt rekening gehouden met het watersysteem. Aangezien het garanderen van de veiligheid een primaire taak is

---

van de overheid is het van belang dat deze aspecten op een goede manier worden meegenomen in ruimtelijke plannen en besluiten.

Het op een andere manier omgaan met water in de woonomgeving kan ook bijdragen aan het waterbewustzijn van inwoners. Bijvoorbeeld in nieuwe woonwijken waar op een innovatieve manier is omgegaan met water (via de wadi's die in hoofdstuk 6 aan bod komen), zijn mensen zich meer bewust van hoe met water kan worden omgegaan.

## 5.4 Een voorbeeld van een concreet project: de Maaswerken

Illustratie: de Maaswerken. Bronnen:  
Goosen et al. 2002;  
[www.maaswerken.nl](http://www.maaswerken.nl).

Het project de Maaswerken is in de loop der tijd geëvolueerd van een regionaal natuurontwikkelingsproject tot een project dat meerdere doelen dient en betrekking heeft op de gehele Maasvallei in de provincie Limburg. De voorbereidingen zijn rond 1990 gestart, de afronding van het project is voorzien voor 2015. Het project bestaat uit twee omvangrijke deelprojecten: het Grensmaas-project (traject Maastricht - Roosteren) en het Zandmaas/Maasroute-project (traject Maastricht - Den Bosch/Nijmegen).

Aankankelijk verliep het planvormingsproces redelijk voortvarend en werd nog in een stroomversnelling gebracht door de hoog waters van 1993 en 1995 die een stevig draagvlak creëerden voor ingrijpende maatregelen in het stroomgebied van de Maas, waarbij veiligheid het belangrijkste motief was. Vervolgens zijn echter allerlei conflicten ontstaan die onder meer samenhangen met de verdeling van de kosten van het project, de hoeveelheid te winnen grind, de juistheid van de technische en hydrologische berekeningen, het omgaan met onverwacht grote hoeveelheden zwaar vervuild slib, de frustratie van de bevolking over hun marginale positie in de besluitvorming, de te verwachten hinder van de werkzaamheden en de capaciteiten van de projectorganisatie van De Maaswerken. Het een en ander heeft er toe geleid dat het project nog steeds in de voorbereidende fase verkeert en dat de uitvoering is uitgesteld.

### Van agendavorming tot beleidsvaststelling

Dat er in het rivierengebied een veiligheidsprobleem was stond vast. Door de overlast van de jaren ervoor was de urgentie van het waterprobleem aanwezig. Dit draagvlak voor maatregelen moet wel genuanceerd worden. De algemene stemming in het rivierengebied is toch nuchter (het valt allemaal wel mee) en men leert leven met water.

In 1986 verscheen het invloedrijke 'Plan Ooievaar' en in 1992 'Levende rivieren'. Beide betreffen visies op hoe er met rivierbeheer omgegaan zou moeten worden: kansen benutten die deze systemen van zichzelf meebrengen. Onder waterbeheerders groeide het besef dat er functies konden worden verenigd, ook economische zoals de grind-, zand- en kleiwinning. Het accent werd dus in het ontwerp gelegd op de promotie van een aantal positieve effecten: winst voor zowel natuur, recreatie en delfstoffenwinning terwijl de veiligheid op duurzame wijze wordt gewaarborgd (o.m. Van Rooy, 2000, Wagemaker & Van Eeten, 2001). De beheerders waren zeer probleembewust (urgentie was duidelijk), maar trachten vooral via promotie van positieve aspecten het veiligheidsdoel te realiseren.

In principe stonden de bewoners van het gebied aanvankelijk (mede gesteund door ervaringen met voorbeeldgebieden) in het rivierengebied niet negatief tegenover deze manier waarop de veiligheid zou worden bestreden, namelijk door de veiligheid te koppelen aan natuur, recreatie en delfstoffenwinning

---

(Heykers, 1998). Maar door negatieve geluiden uit de omgeving werd men gewaarschuwd voor negatieve gevolgen van de geplande werkzaamheden:

=====

Citaat uit Heykers, 1998, p 38.

---

“Van enige bekendheid of voorkennis met het Grensmaasproject was in Schipperskerk lange tijd geen sprake. Pas toen in 1993 het rapport ‘Groen voor Grind’ en bijbehorende poster werden uitgebracht werd iedereen gemobiliseerd. In de directe nabijheid van het dorp waren namelijk verwerkende installaties gepland die gedurende lange tijd voor veel overlast zorgden. Als gevolg hiervan werd in 1994 het ‘Belangencomité ontgrindingen Schipperkerk/Berghaven’ opgericht. De houding van het comité ten opzichte van het Grensmaasproject laat zich het beste kenschetsen door de zinsnede “liever niet, het mag wel mits de uitvoerders voldoende rekening houden met de plaatselijke bevolking”. (...) Deze mening is voor een belangrijk deel gebaseerd op de ervaringen in het Middenlimburgse Stevolgebied waar door grondverzakking en grondwaterpeilverschuiving de funderingen van huizen aangetast zijn. Veel bewoners zijn bevreesd dat in Schipperskerk hetzelfde zal gebeuren waardoor de waarde van huizen zal dalen.”

---

Dit illustreert hoe bepalend ervaringen in de omgeving kunnen zijn voor de beeldvorming, of het waterbewustzijn van mensen. Het kan dan zowel om negatieve als om positieve ervaringen gaan.

=====

Conclusie

---

De ervaring met voorbeeldgebieden is belangrijk omdat het bijdraagt aan wat mensen weten of kennen van hun omgeving. Dit kan voorts weer van invloed zijn op wat ze willen en voelen. Door mensen bekend te maken met hoe de omgeving eruit zal komen te zien na een geplande ingreep kan mogelijk weerstand tegen voorgenomen plannen worden weggenomen. Anderzijds zijn negatieve ervaringen (overlast) funest voor het draagvlak.

---

### **beleidsuitvoering**

In het riviereengebied leek de uitgangssituatie niet gunstiger te kunnen zijn. Er was een gedeeld gevoel van urgentie: aan waterprobleembewustzijn geen gebrek en de noodzaak voor het treffen van maatregelen was maatschappelijk aanvaard (De Kruijk & Rekkers, 1998). Ook voor wat betreft de ruimtelijke uitwerking van het plan leken er toch aanvankelijk weinig grote verschillen te bestaan tussen de beelden van beheerders en die van burgers. Waarom is het dan toch mis gegaan en heeft waterbewustzijn en eventuele verschillen daarin een rol gespeeld?

Coeterier (1997) analyseert de reacties van bewoners van het Grensmaasgebied als volgt. Enerzijds wordt de noodzaak erkend dat maatregelen noodzakelijk zijn om overstromingsgevaar te keren en beseft iedereen dat een bepaald hoeveelheid grind gewonnen moet worden. Tot een bepaalde hoogte wordt overlast als het gevolg van deze werkzaamheden geaccepteerd. Anderzijds wil men echter kunnen genieten van de rust en een zo aantrekkelijk mogelijk landschap. Men wil dus enerzijds preventie van negatieve uitkomsten (als gevolg van de werkzaamheden) en anderzijds promotie van positieve uitkomsten (een zo mooi mogelijk landschap waarin gerecreëerd kan worden). Coeterier dringt vervolgens ook aan op het bevorderen van de beeldvorming bij bewoners, die nog onvoldoende idee hebben van de uiteindelijke karakteristieken van het gebied. Hieruit blijkt duidelijk hoezeer binnen de leefomgeving de diverse omgevingswaarden met elkaar in botsing komen. Heen en weer getrokken tussen de positieve elementen (natuur, recreatie en

---

veiligheid) en de negatieve (overlast, waardevermindering van onroerend goed), hebben de laatste uiteindelijk de overhand gekregen. We zien overigens wel vaker dat preventie van negatieve uitkomsten prioriteit krijgen boven promotie van positieve elementen. Bijvoorbeeld in de politieke agendavorming waar het moeilijker is om idealen en langetermijnoplossingen te agenderen dan acute zaken die fout gaan.

---

Conclusie

---

In het geval van de Maaswerken is de angst voor overlast en verpesting van het landschap door grootschalige grindwinning uiteindelijk bepalend geweest voor het afkalvende draagvlak voor het plan onder de bewoners.

---

In het Maaswerken-project voelden de burgers zich door de uitvoerders onvoldoende betrokken bij het project. De problematiek leefde en juist daardoor wilde men ook invloed op het project kunnen uitoefenen. Een groot waterbewustzijn creëert dus ook een grote verplichting. Dit zien we ook bij de opkomst van het milieubewustzijn: allerlei belangengroepen worden betrokken bij besluitvorming waar milieuaspecten een rol spelen.

Een belangrijke les is dus dat draagvlak voor het treffen van maatregelen nog geen steun betekent voor de manier waarop het probleem zou moeten worden aangepakt. Om draagvlak te krijgen voor een verandering in de leefomgeving zijn voorbeeldgebieden essentieel. Door deze voorbeeldgebieden raken mensen bekend met hoe het kan worden in hun leefomgeving. In het rivierengebied is veel ervaring met het realiseren van voorbeeldgebieden van natuurontwikkeling en recreatie in combinatie met delfstoffenwinning en andere vormen van medegebruik. Deze voorbeeldgebieden hebben dus een belangrijke functie: zij vergroten het waterbewustzijn van mensen in de zin dat ze bekend raken met 'hoe het er bij hun uit zou komen te zien'. Deze 'waterbeeldvorming' is een belangrijke succesfactor. Daarnaast willen mensen betrokken worden bij de uiteindelijke planvorming. Door een groot waterbewustzijn ontstaat ook een grote behoefte aan invloed op de uiteindelijke plannen.

---

Citaat: Wouter Helmer, de Water, september 2002, achterpagina.

---

"Hoe reageren mensen op een veranderend landschap waarin niet alleen de rivier of de natuur, maar ook zichzelf van harte welkom zijn? Bij overheden, adviesbureaus, in dorpsraden, overal ontmoette je mensen die weer met plezier naar 'hun' rivier gingen kijken".

---

## 5.5 Tot slot

- Er zijn verschillen tussen hoe burgers, beheerders en bestuurders risico's aanvaarden. Burgers maken zich weinig zorgen om de veiligheid tegen overstromingen en (daardoor) staat het niet op de politieke agenda. Waterbeheerders nemen de problemen juist wel serieus;
- In de oplossingenstroom zien we veel plannen die een belangrijke karakteristiek hebben: het accent ligt op het benadrukken van positieve aspecten, zoals het koppelen van natuur, recreatie, delfstoffenwinning en wonen bijvoorbeeld;
- Het is over het algemeen moeilijker om draagvlak te krijgen voor promotiegerichte plannen voor de lange termijn dan voor directe preventieve maatregelen;
- Waterbeelden die in de oplossingenstroom zijn te herkennen (dynamische natuur, ruimte voor de natuur) kunnen conflicteren met waterbeelden van



---

mensen (beheerd en gecontroleerd water, gebruiksmogelijkheden centraal, etc.);

- Door een maatschappelijk risico ter discussie te stellen, worden soms onbedoeld gevoelens opgeroepen die erop wijzen dat men zich persoonlijk kwetsbaarder is gaan voelen. Het communiceren van risico's en het vergroten van het probleembewustzijn kan zo tot negatieve reacties leiden;
- De burger heeft sterk behoefte aan goede en tijdige voorlichting en informatie;
- Het vergroten van het waterbewustzijn creëert ook een verplichting. Burgers willen betrokken worden bij de planvorming en ook daadwerkelijk invloed hebben op de uitvoering;
- Voorbeeldgebieden zijn belangrijk voor de vorming van het promotiegericht waterbewustzijn: mensen raken bekend met hoe hun gebied er uit kan gaan zien;
- Negatieve ervaringen uit voorbeeldgebieden kunnen leiden tot hevige weerstand. Promotie kan omslaan in preventie.

---

## 6 Plaatsgebonden verschillen in het waterbewustzijn

---

### 6.1 Inleiding

.....  
Citaat uit Van Rooy, 2000, p. 8.

“Ruimte voor water is (uiteindelijk) onbespreekbaar als daar niet een perspectief aan wordt gekoppeld dat aanspreekt bij inwoners van het betreffende gebied. Een perspectief als natte natuurontwikkeling is vrijwel uitsluitend bespreekbaar in combinatie met bijvoorbeeld economische perspectieven vanuit recreatie of woningbouw. Nieuwe elementen moeten wel aansluiten bij regionale tradities. Zo wordt in Oost-Groningen met argusogen gekeken naar de verkoop van hun land aan vermogende randstedelingen, wordt in Zeeland elke vierkante meter landbouwgrond gekoesterd, wordt in Amsterdam met moeite een woonboot verplaatst, wordt in Flevoland de verhouding tussen natte natuur en waterrecreatie nauwlettend gevolgd, etc..”

De mate waarin het veiligheidsprobleem wordt ervaren is sterk plaatsgebonden. Het risicobesef van burgers kan worden beïnvloed door eerdere ervaringen met rampen of overlast en/of door voorlichting. Dit besef kan verschillen van persoon tot persoon (Van Duin et al., 1995). Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen dat er verschillen bestaan in risicobesef tussen allochtonen en autochtonen van een gebied. We willen aan de hand van een aantal voorbeelden laten zien hoe burgers op verschillende plekken anders kijken naar water. Wat weten zij van water, hoe voelen ze hierover en wat willen ze? Zijn er binnen bestuurlijke processen in verschillende gebieden, verschillende reacties te verwachten? In Zeeland is men bijna agressief als het gaat om het nieuwe waterbeleid. Het woord ‘ontpoldering’ wordt gezien als vloeken in de kerk. In het rivierengebied lijkt de burger inmiddels ‘gehard’ en is ze gewend aan de inmiddels bijna jaarlijks terugkerende wateroverlast. In Groningen lijkt men meer gericht op de kansen van water. We hebben ons in eerste instantie gericht op het hoofdwatersysteem, waarvoor Rijkswaterstaat verantwoordelijk is. Het gaat dan met name om de kustzone en de grote rivieren omdat daar vooral opgaven liggen ten aanzien van de veiligheid. Maar daarnaast zijn er ook verschillen tussen stad en platteland. De toenemende bebouwing en verharding van het land (asfalt en beton) zorgen ervoor dat het regenwater niet de grond in kan. Dit aspect is vanuit waterbewustzijn interessant omdat de relatie met de burger en haar gedrag directer is (mensen kunnen immers zelf een bijdrage leveren door bijvoorbeeld een regenton te plaatsen, het afkoppelen van de regenpijp en gebruik van waterdoorlatende bestrating zodat water weer de grond in kan zakken). Het platteland is interessant vanwege plannen voor waterberging die vooral gevolgen zullen hebben voor de landbouw.

### 6.2 Het rivierengebied

.....  
Citaat uit De Kruijk & Rekkers et al.,  
1998, p. 442.

“Een belangrijk aspect is de vraag in hoeverre mensen de huidige situatie rond de rivieren als veilig ervaren. Tussen de verschillende gebieden worden aanzienlijke verschillen gevonden. De mensen in Limburg schatten de huidige veiligheid het laagste in (gemiddeld 6,7), terwijl mensen die in het Rivierengebied wonen en/of werken de huidige veiligheid met een 8,6 waarderen. Onder de groep ‘rest Nederland’ leeft nog vrij sterk de gedachte dat er potentieel gevaar is. De huidige veiligheid wordt met een 6,9 gewaardeerd. De tendens is dat de veiligheidsbeleving wel licht gestegen is. De IJsseldelta vormt daarop een uitzondering.”

---

Vooraf bewoners van het rivierengebied, na een aantal jaren het nieuws te hebben gehaald, zijn zich door ervaring bewust geworden van de urgentie van de hoogwaterproblematiek. In het gehele rivierengebied blijkt een stevig draagvlak te bestaan voor maatregelen om hoogwateroverlast tegen te gaan (De Kruijk & Rekkers e.a., 1998; Heykers, 1998). Ook uit voorbeelden uit het buitenland blijkt dat inwoners van gebieden waarin het verleden wateroverlast heeft plaatsgevonden over het algemeen een groot probleembewustzijn heerst, soms de problemen zelfs worden overschat (Myatt-Bell, 2002). Wat anderzijds opvalt is de nogal nuchtere houding van burgers ten opzichte van de waterproblematiek, getuige onder andere onderstaand citaat uit de Volkskrant:

.....  
Citaat: uit Volkskrant (27 februari 2003).

---

“We zijn het water gewend. Voor de buitenstaanders ziet het er altijd vreselijk uit. Wij maken ons er niet zo druk om. Zo'n hoogwatergolf versterkt ook het saamhorigheidsgevoel in het dorp”, aldus een geïnterviewde Borgharenaar .

---

Tevens is opvallend dat veiligheid en wateroverlast als gevolg van hoogwaters, in een enquête gehouden onder inwoners van het dorpje Gennep (Maters, 2000), nauwelijks werden genoemd. Slechts ongeveer 6% van de respondenten noemden deze problematiek uit zichzelf. De meest voorkomende associatie met water is drinkwater (bijna 30%), recreatiedoeleinden (22%) en huishoudelijk gebruik (13%).

.....  
Conclusie

---

Zelfs in door wateroverlast getroffen gebieden hoeft overlast en veiligheid geen issue te zijn. Men is soms nonchalant (het valt allemaal wel mee) en associeert de tekenen van waterproblemen toch vooral met waterkwaliteit (vervuiling, verspilling), natuur en recreatie.

---

### 6.3 De kustzone

Een onderzoek naar de beleving van de kustveiligheid onder burgers levert geen afwijkend beeld ten opzichte van het rivierengebied: men voelt zich over het algemeen veilig. Meestal heeft men veel vertrouwen in de overheid die ervoor zorgt dat er geen overstroming plaats zal vinden (Van den Berg, et al., 2000). Verder hebben kustbewoners wel gehoord van zeespiegelstijging en bodemdaling, maar men is over het algemeen niet bang voor de gevolgen. Men vindt het belangrijk dat er maatregelen worden getroffen om de veiligheid op peil te houden. Het type maatregel maakt mensen eigenlijk weinig uit, het belangrijkste is dat de maatregel werkt (Van den Berg, et al., 2000).

Men heeft over het algemeen wel grote moeite met maatregelen die het karakter van de leefomgeving aan zullen tasten. De meeste bewoners maar ook bezoekers willen vooral de status quo handhaven. Dit is in lijn met onderzoek langs de Engelse kust (Tunstall, 1998). Daar bleek dat mensen (kustbewoners en bezoekers) erg conservatief zijn en weinig voelen voor experimenten met dynamisch kustbeheer. Alleen bij bepaalde groepen, zoals recreatie-ondernemers of natuurbeschermers, leven wensen om respectievelijk de economische en ecologische potenties van het gebied beter te benutten.

---

Conclusie

---

In kustgebieden voelt men zich eveneens over het algemeen veilig. Door de unieke kwaliteiten van kustgebieden zijn kustbewoners erg gebonden aan hun omgeving en erg conservatief als het gaat om voorgenomen maatregelen. Men wil de kust behouden zoals zij is.

---

## 6.4 Zeeland

Het meest illustratief voor de verschillen tussen regio's is wellicht wel de discussie over de ontpolderingen in Zeeland. Hier werd maar al te duidelijk hoe verschillen in het waterbewustzijn van burgers en overheden kan leiden tot ernstige botsingen. Onderstaand citaat illustreert dit goed:

---

Citaat uit het Rotterdams Dagblad, februari 2003.

---

“Toen in 1996 werd gesproken over ontpoldering, waarbij omwille van natuurcompensatie land moest worden teruggegeven aan de zee, werden authenticiteit en ook wel gemobiliseerde gevoelens in de strijd geworpen. Nog eens werden beelden van de ramp getoond en de discussie tussen ratio en emotie, waarbij zelfs het spreken van dialect als argument in de strijd werd geworpen, raakte onvermijdelijk in een impasse.

De ijverars voor ontpoldering hadden twee kernpunten niet goed begrepen. Om te beginnen heerste in het onderbewustzijn van veel Zeeuwen nog altijd het op de religie gebaseerde besef dat het water een metafoor is voor de dood, waarmee men speelt noch spot. En er was nog altijd, achter een gesloten gordijn, de rouw om het niet te meten verlies in 1953. De voorstanders van ontpoldering doorzagen dat niet. Ze dachten dat alleen zakelijke argumenten telden en verloren, voorlopig, het dispuut.”

---

In Friesland, waar ook gesproken wordt van ontpoldering, zijn de reacties veel minder hevig. Daar wordt ook gewerkt aan het uit productie nemen van delen voormalige kwelder, om daar de oorspronkelijke natuurwaarden weer te herstellen en de dynamiek weer te vergroten (Friesland buitendijks).

Dit verschil blijkt alleen al uit het aantal artikelen dat is verschenen in de landelijke dagbladen over dit onderwerp. Een zoekactie op [www.krantenbank.nl](http://www.krantenbank.nl) laat zien dat 'ontpoldering zeeland' 29 artikelen oplevert (die vrijwel allemaal ingaan op het sterke verzet van de Zeeuwse bevolking tegen de plannen), terwijl 'ontpoldering Friesland' slechts 9 artikelen oplevert die nauwelijks ingaan op het verzet tegen de plannen en vooral beschrijvend vaar aard zijn<sup>3</sup>.

Hieruit blijkt hoezeer diepgewortelde gevoelens een rol kunnen spelen in beleidsprocessen en hoezeer het belangrijk is om daar goed mee om te gaan. Het is dus gevaarlijk om uit te gaan van 'het algemene beeld van waterbewustzijn'.

---

Conclusie

---

Het voorbeeld van de ontpolderingen in Zeeland laat zien dat het gevaarlijk is om uit te gaan van het algemene waterbewustzijn van de Nederlander. Er zijn historisch gegroeide verschillen tussen regio's die tot totaal verschillende reacties kunnen leiden.

---

---

<sup>3</sup> Zoeken op 'Zeeland' en 'Friesland' levert ongeveer evenveel hits op, evenals 'Zeeland en water' en 'Friesland en water'. De verschillen in de aandacht kunnen dus niet worden verklaard door het in het algemeen vaker voorkomen van een van de provincies in de kranten.

---

## 6.5 Noordzeekust

Langs de Noordzeekust is bijvoorbeeld in het project De Kerf geëxperimenteerd met de toepassing van dynamisch kustbeheer. In het geval van De Kerf was er volgens de initiatiefnemers aanvankelijk een tegenstelling tussen hun plan de natuur meer ruimte te geven en het belang dat omwonenden van dit gebied aan hun veiligheid hechten. Naar eigen zeggen heeft het de initiatiefnemers de nodige inspanningen gekost om de omwonenden ervan te overtuigen dat de doorbraak van de zeereep in dit brede duingebied geen invloed op hun veiligheid zou hebben (Janssen, 2001). Daarnaast hebben de initiatiefnemers getracht waarde voor de mensen te creëren door hen in staat te stellen dit gebied in hun activiteitenpatroon (wandelen, fietsen) op te nemen, hetgeen vóór de ingreep niet (legaal) mogelijk was. Afgezien van de aanvankelijke zorg over de veiligheid was er bij De Kerf geen sprake van tegenstellingen waarbij groepen mensen zich bedreigd voelen door een mogelijke aantasting van waarden die hun eigen materiële positie betreffen. Bij andere natuurprojecten kan de positie van bijvoorbeeld boeren of vissers in het geding komen. Niet alleen de desbetreffende beroepsgroepen zelf, maar ook degenen die zich met hen verbonden voelen of hechten aan sociale stabiliteit, kunnen dan een negatieve waarde aan het project gaan toekennen.

## 6.6 De Waddenzee

Door Coeterier et al. (1997) is onderzoek gedaan naar de beleving van de Waddenzee. Zowel bezoekers als bewoners vinden vooral de variatie, ruimte, rust, vrijheid, weidsheid, ongereptheid belangrijke waarden. De ervaringen in het Waddengebied, waar de natuur nog zijn gang kan gaan en waar de natuurkrachten nog duidelijk voelbaar zijn, vormen een unieke combinatie met de goede toegankelijkheid van het gebied. Maar deze kwaliteiten worden als zeer kwetsbaar gezien. De kracht van het gebied is tegelijkertijd een zwakte: het unieke karakter trekt mensen aan die weer voor verstoring en vernieling zorgen. De waarden van het Waddengebied omvatten een breed spectrum, van wilderniservaringen en woeste zee tot de intimiteit en gezelligheid van de dorpjes; van hoognatuurlijk tot traditioneel-cultureel. De gevoelswereld weerspiegelt dat: enerzijds gevoelens van ontzag, avontuur en mystiek, anderzijds van veiligheid, beschutting en traditie (Coeterier, et al., 1997).

Zowel bezoekers als bewoners van het Waddengebied zijn daarom sterk voor het behoud van het gebied en men is zeer bewust van de unieke kwaliteiten van de Waddenzee. Dit bewustzijn is overigens niet beperkt tot het gebied zelf en zijn directe omgeving maar strekt zich tot ver in het binnenland uit. Hoewel de bewoners de huidige waarden kwetsbaar vinden, is men toch voor een beperkte toeristische ontwikkeling aangezien deze sector van essentieel belang is voor de eilanden.

---

Conclusie

---

Ook bewoners en bezoekers van het Waddengebied zijn zeer behoudend. Beleving en gebruik staan voorop, veiligheid heeft geen prioriteit.

---

## 6.7 Water in de stad

Binnen het stedelijk gebied wordt ook gewerkt aan het nieuwe waterbeheer, vooral door te streven naar het langer vasthouden van water. Steeds meer gemeenten gaan in hun nieuwe woonwijken over tot het aanleggen van

---

zogenaamde 'wadi's'. Wadi's zijn plaatsen waar het regenwater naar wordt afgevoerd zodat het kan infiltreren in de bodem, in plaats van te worden afgevoerd via het riool. Van burgers worden een aantal gedragsaanpassingen gevraagd, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en het wassen van auto's in de omgeving.

In de in 2003 voltooide woonwijk Ruwenbos in Enschede is sprake van stedelijk waterbeheer in de vorm van wadi's. De bewoners van de wijk waren de grootste critici (Huitema, et al., 2003). Zij maakten zich vooral zorgen over de wadi's. Zij vreesden gevaarlijke situaties wanneer de beddingen zich tijdens een stortbui zouden vullen met kolkende watermassa's. Door intensieve voorlichting is geprobeerd zorgen weg te nemen. De huidige bewoners zijn over het algemeen tevreden met het resultaat.

In de enquête hebben veel bewoners aangegeven dat de wadi's de wijk een meerwaarde verschaffen aan natuur en rust. 94% van de bewoners zou weer in een wadi wijk willen wonen. Ook voelen zij zich vaak extra betrokken bij de wijk. Het grootste deel houdt zich volgens eigen zeggen aan de aanbevelingen ten aanzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en het wassen van auto's in de omgeving. Ruim vijftig procent zou zelfs aanvullende manieren van waterbeheer in de wijk waarderen, zoals hergebruik van regenwater voor toiletspoeling, de regenton en aanleg van vijvers. De grootste klacht van de bewoners is de vaak vochtige/drassige voor- en/of achtertuin.

## 6.8 Waterberging op het platteland

Als het gaat om waterbergingsopgaven in het regionale systeem dan zijn conflicten met lokale grondeigenaren (vooral boeren) haast onvermijdelijk. In het kader van deze studie is vooral de vraag welke rol het waterbewustzijn van die grondeigenaren speelt in dergelijke processen.

In Groningen is in 1998 besloten om een aantal polders te gebruiken voor noodberging. Het ging om het inunderen van de Onnerpolder, de Westerbroekstermadepolder, de Ulsderpolder en de Tussenklappenpolder. De gevolgen voor de lokale bewoners (boeren) waren uiteraard zeer ingrijpend. Uit onder andere een informatie video (STOWA, HKV en RWS-DWW, 1999) blijkt uit interviews dat de boeren inzagen dat de inundatie een noodzakelijk kwaad was. Er was een duidelijk probleembesef en de inundatie bleek een effectief middel.

Maar begrip voor de urgentie van maatregelen betekent nog niet dat er ook draagvlak is voor de te nemen maatregelen. Zo bleek dat het verwerven van de grond voor natuurontwikkeling in combinatie met waterberging een moeizaam proces werd.

Een zelfde situatie zien we in de discussies over de Horstermeerpolder. Deze polder is al vele jaren onderwerp van discussie. Eigenlijk al sinds het eind van de jaren vijftig, duiken telkens plannen op om de Horstermeer weer geheel of gedeeltelijk onder water te zetten. De bewoners van de polder hebben een groot besef van de waterproblematiek, zij worden immers telkens geconfronteerd met nieuwe plannen voor hun gebied.

---

Citaat uit De Volkskrant, 16-6-2003.

---

"Maar de druk om de Horstermeer anders in te richten is toegenomen. De provincie Noord-Holland heeft de laatste jaren verschillende plannen op tafel gelegd om een gebied van 250 hectare (de gehele polder is 650 hectare groot) in te richten als 'natte natuur'.

En vanwege de klimatologische veranderingen zijn de waterschappen overal in Nederland op zoek naar gebieden waar tijdelijk overtollig regenwater kan worden opgeslagen. De Horstermeer ligt 3,45 meter beneden NAP is daarvoor volgens de provincie en het waterschap dan ook bij uitstek een geschikte plek.

'Net als de meeste andere bewoners', zegt voorzitter Vuyk van de bewonersvereniging, 'zouden ook wij het liefst alles bij het oude laten. Maar waar we vooral behoefte aan hebben is duidelijkheid. De provincie en het waterschap komen voortdurend met nieuwe plannen en dat leidt hier tot veel onrust'."

---

De bewoners willen nu vooral duidelijkheid en daarom wordt door de bewoners zelf een poging ondernomen om een compromis te bereiken. Daarbij blijkt het zeer moeilijk om iedereen op een lijn te krijgen. Net als in Groningen is er geen gebrek aan probleembesef, maar als het gaat om concrete oplossingen blijkt het moeilijk om tot overeenstemming te komen. Retentiegebieden geven mogelijk een gevoel van afgeslotenheid, hogere dijken belemmeren het uitzicht, een groene rivier tast mogelijk de bestaande natuur aan en dijkverleggingen tasten mogelijk cultuurhistorische waarden aan. Hierover zullen de meningen uiteenlopen en in open planprocessen zal voor dergelijke vraagstukken lokaal naar oplossingen moeten worden gezocht.

---

Conclusie

---

Het is problematisch om het draagvlak te verwerven voor concrete maatregelen in de eigen omgeving. Met name maatregelen die een ingrijpende verandering teweeg zullen brengen in bewoond gebied worden bekritiseerd.

---

## 6.9 Tot slot

- In de kustzone is men over het algemeen uitermate behoudend: bestaande waarden moeten behouden blijven. Daardoor is het eenvoudig om draagvlak te verkrijgen voor maatregelen die bedreigingen van die bestaande waarden tegengaan. Dit is extra sterk voor het Waddengebied;
- Zeeland: agressieve houding tegenover ruimte teruggeven aan het water door diep geworteld waterbewustzijn, door watersnoodramp maar ook door religieuze achtergronden en tradities;
- Hollandse kust en Friesland/Groningen: veiligheid heeft geen prioriteit. Veranderingen moeten passen in beeld van de omgeving;
- Rivierengebied: begrip voor maatregelen, maar bij de invulling van over uitvoering kan het twee kanten op: promotie van positieve aspecten (stimuleren met voorbeeldgebieden) of preventie van overlast.

---

## 7 Conclusies

---

### 7.1 Inleiding

Met deze literatuurstudie is getracht antwoord te geven op de volgende vragen die in het kader van het waterbeheer interessant zijn, namelijk:

- Wat is waterbewustzijn en hoe is het huidige waterbewustzijn te karakteriseren?
- Hoe is het waterbewustzijn te beïnvloeden?
- Welke rol heeft de overheid daarbij?
- Levert het beïnvloeden van waterbewustzijn iets op in de sfeer van het gedrag van mensen?

Tijdens de zoektocht naar literatuur over dit onderwerp werd duidelijk dat er eigenlijk geen specifieke literatuur over dit onderwerp bestaat omdat waterbewustzijn (nog) geen gangbare term is binnen beleid en wetenschap. Er is geprobeerd om vanuit vooral sociaal-psychologische en bestuurskundige literatuur te komen tot een conceptuele verheldering van het begrip waterbewustzijn. Vervolgens is vanuit dit conceptuele kader gekeken naar verzamelde empirische studies op dit gebied. Op deze manier is getracht om de lezer toch een beeld te kunnen geven van de mogelijke betekenis van waterbewustzijn voor het waterbeheer in Nederland. Aan de hand van de geformuleerde vragen volgen hier onze belangrijkste conclusies, waarbij concrete lessen of aanbevelingen voor het waterbeheer worden benadrukt.

### 7.2 Wat is waterbewustzijn en hoe is het huidige waterbewustzijn te karakteriseren?

Waterbewustzijn is voor beleidsmakers of gewone burgers geen gangbare term. Relevant voor deze literatuurstudie is de conclusie dat ook onder wetenschappers de term niet gebruikt wordt. Er is dan ook geen kant en klare definitie van het begrip terug te vinden in de literatuur.

Toegespitst op water kunnen we het begrip bewustzijn op twee manieren opvatten:

- Als besef van de met water samenhangende kansen of bedreigingen die de persoon aanleiding geven om een beslissing te nemen (over iets dat ten minste enig belang voor hem of haar heeft), en
- Als besef dat de met water samenhangende gevolgen van een beslissing een zwaarwegend criterium moeten vormen (ongeacht de aanleiding voor de beslissing).

Vrij vertaald is bewustzijn een helder en duidelijk besef van het bestaan van iets. Dat 'iets' slaat in dit geval op 'water' en dan wel twee aspecten van water die samen het waterbewustzijn bepalen:

1. Het beeld van water: hoe beleef je het water in de omgeving en wat wil je daarmee?
2. De problemen met het beheer van water: hoe ervaar je de risico's van water, bijvoorbeeld door overlast, overstromingen of vervuiling en hoe vind je dat daarmee moet worden omgegaan?



---

Het water dat ons als Nederlanders omringt, heeft bepaalde kenmerken die soms bedreigend zijn, of juist kansen bieden, of beide tegelijk. Belangrijke elementen van waterbewustzijn zijn het *kennen*, *voelen* en *willen*. Wat weten mensen van de kenmerken van het water en de kansen en beperkingen die daardoor ontstaan? Wat voelen ze daarbij en wat wensen ze in dat opzicht? De antwoorden op deze vragen geven een idee van het waterbewustzijn van deze mensen.

Hoewel waterbewustzijn geen gangbare term is, is bewustzijn een begrip dat voor waterbeheerders wel veel aanknopingspunten biedt. Dit betreft allereerst de psychologische verschillen tussen een promotiegericht en een preventiegericht bewustzijn. Promotie van kansen brengt andere kennis, gevoelens en strevingen met zich mee dan de preventie van bedreigingen. Bij de promotie van kansen gaat het om positieve ontwikkelingen, zoals een aantrekkelijk leefgebied voor mens en natuur. Bij de preventie van bedreigingen is de persoon er vooral op gericht negatieve voorvallen, zoals rampen, te vermijden. Positief en negatief vormen hier geen spiegelbeelden: promotie verwijst naar idealen, preventie naar misstanden. Psychologisch, maar ook politiek zijn daar belangrijke verschillen aan verbonden en het is zaak om daar als waterbeheerder oog voor te krijgen.

Een ander aanknopingspunt is de relatie van bewustzijn met sociaal-culturele waarden. Waar het gaat om bewustzijn van de betekenis van water is het onderscheid tussen positieve en negatieve betekenissen nauw verbonden met de waarden die mensen als criteria gebruiken om hun leven naar tevredenheid in te richten. Die criteria moeten vaak tegen elkaar worden afgewogen. Zo is bijvoorbeeld een mooie plek om te wonen niet altijd ook een veilige plek. Het wonen aan de rivier is prachtig maar brengt in sommige gevallen een risico met zich mee. Als mensen naast schoonheid ook veiligheid van belang vinden, zullen ze dus een afweging moeten maken. Voor zover de waarde 'veiligheid' in het geding komt, raakt dit punt direct aan vraagstukken op het gebied van persoonlijk en maatschappelijk risico. Daarnaast hangt een waarde als schoonheid samen met vraagstukken op het gebied van landschapswaardering en natuurontwikkeling. Het gaat hier dus niet alleen om woningkeuze maar ook om de reacties op ruimte-voor-water plannen. Deze plannen kunnen gericht zijn op het aantrekkelijker maken van de woonomgeving, maar kunnen in de perceptie van mensen ook een gevaar opleveren. Zijn ze dan bereid om de in hun ogen toegenomen kans op een overstroming te accepteren in ruil voor een fraaiere woonomgeving?

Een derde aanknopingspunt is het perspectief van continuïteit en verandering. Het bewustzijn stelt de mensen in staat zich aan hun omgeving aan te passen en hun prioriteiten af te wegen wanneer zich veranderingen voordoen. Hierbij zorgen sociaal-culturele waarden enerzijds voor continuïteit in het functioneren van de samenleving en bieden ze anderzijds mogelijkheden tot verandering. Veranderingen zijn vooral te verwachten als mensen aanzienlijk meer of juist minder middelen krijgen om in hun behoeften te voorzien. Er is de afgelopen decennia meer aandacht gekomen voor onderwerpen als milieubewustzijn, risicobewustzijn en, zij het in andere bewoordingen, waterbewustzijn. Deze ontwikkelingen staan niet los van de stijgende welvaart, de bedreiging die dit veroorzaakt voor de leefomgeving, en het bewustzijn dat hier iets aan gedaan kan worden.

### **Hoe is waterbewustzijn te karakteriseren?**

Bij kennis en gevoelens over risico moeten we een onderscheid maken tussen persoonlijk risico (voor de persoon in kwestie) en maatschappelijk risico (voor

---

een aantal mensen). Dit onderscheid is van belang omdat juist bij de risico's die met water te maken hebben (overstroming, vergiftiging) geldt dat ze een groot aantal mensen tegelijk kunnen treffen. Het kan dus voorkomen dat iemand zich persoonlijk veilig voelt, maar toch van mening is dat er maatschappelijk gezien maatregelen nodig zijn. Het onderscheid is ook van belang voor de communicatie over risico. De berichtgeving van de media heeft meestal meer invloed op kennis en gevoelens over maatschappelijke risico's dan op die over persoonlijke risico's, behalve waar het om nieuwe risico's gaat.

Voor een waterbeheerder die, al dan niet via de media, een discussie over een maatschappelijk risico wil stimuleren, is het van belang om te weten dat het niet nodig is mensen eerst bang te maken om belangstelling voor het onderwerp te wekken. In plaats daarvan is het beter een aansprekende benadering te kiezen met inschakeling van partners die goed contact met de doelgroep kunnen leggen. Voor een evenwichtige discussie is het ook beter als mensen geen reden hebben zich persoonlijk bedreigd te voelen. Omdat mensen juist op nieuwe risicosituaties nogal eens gevoelig reageren, is het van belang erop te letten of er voor de doelgroep aanleiding is om de situatie als een nieuw risico op te vatten. Die kans is groot als er bijvoorbeeld een soort omslag in het beleid wordt aangekondigd. Om onnodige onrust te voorkomen is dan extra aandacht nodig om goed uit te leggen wat er wel en wat er niet verandert.

De resultaten van het beschikbare onderzoeksmateriaal duiden erop dat Nederlanders zich persoonlijk wel veilig voelen, maar dat ze begrip hebben voor de noodzaak maatregelen te treffen die grote aantallen mensen beschermen. Dat mensen zich over het algemeen niet onveilig voelen is niet zo verwonderlijk omdat in diverse risicovergelijkingen juist het overlijdensrisico door overstromingen als een van de kleinste kansen wordt opgevoerd, veel kleiner dan de sterftkans door roken of door verkeersdeelname. Hoewel mensen niet zo gevoelig zijn voor statistische informatie zijn ze zich wel bewust van dergelijke verhoudingen. Ze weten blijkens de Watermonitor ook dat hevige regenval vaker voorkomt dan een dijkdoorbraak. Wel is het zo dat een ingrijpende verandering, zoals een evacuatiebevel tijdens hoogwater, mensen meer met de realiteit van een gevaar confronteert dan statistieken kunnen doen.

Het vertrouwen in de waterbeheerders is zeer groot, dermate groot zelfs dat Nederlanders het idee hebben dat het beheer van de veiligheid volledig aan waterbeheerders over kan worden gelaten. Het is goed geregeld, maar daardoor weet men eigenlijk ook niet veel over dit waterbeheer. De gemiddelde Nederlander is niet goed bekend met de organisatie die achter het waterbeheer zit. Men weet vaak niet wat waterschappen zijn, noch wat hun bevoegdheden, taken en plek in het overheidsbestel zijn. De organisatie van het waterbeheer boeit mensen niet. Zaken als 'waterschapsverkiezingen' roepen een gevoel van verbazing op. Mensen hebben weinig behoefte om betrokken te raken bij het waterbeheer omdat men zichzelf als weinig deskundig inschat. De belangrijkste informatie die men krijgt over het waterbeheer betreft de kosten ervan (de aanslagen voor heffingen). Die zijn echter vaak 'weggestopt' tussen andere rekeningen (kabel, gas en elektra). Wel wordt er door de media veel aandacht besteed aan stijgingen in tarieven. Hierover is de gemiddelde Nederlander ontevreden, maar dat gevoel is ook snel weer verdwenen.

Over de manier waarop de veiligheidsproblematiek wordt aangepakt is men onverschillig. Het moet geregeld worden maar hoe precies (dijken of ruimte

---

voor water) maakt mensen *in het algemeen* niet zo veel uit (in specifieke gevallen - concrete projecten - wordt hier wel verschillend over gedacht maar dit aspect komt verderop aan de orde). De Nederlander weet dat waterbeheerders technische prestaties van formaat hebben geleverd om het huidige veiligheidspeil te bereiken. Mensen hebben nog veel vertrouwen in deze traditionele benadering (dijken en gemalen), voor het nieuwe waterbeheer is geen automatische steun. Door de technische prestaties in het verleden is ook het besef afgenomen dat water een rol speelt als ordenende factor in de ruimte. Door de technische prestaties is het waterbewustzijn dus eigenlijk afgenomen.

Lessen voor het waterbeheer (1).

De gemiddelde Nederlander voelt zich veilig en heeft een groot vertrouwen in de waterbeheerder. Hiervan kan gebruik worden gemaakt tijdens de communicatie en in de planvorming. Het is misschien onverstandig om de boodschap van een beleidsomslag te verkondigen. Zeg niet dat het vroeger niet goed was en nu anders moet, maar dat door nieuwe kennis en omstandigheden aanvullend op de oude methoden nieuwe maatregelen genomen moeten worden. Dat de veiligheid hiermee niet 100% kan worden gegarandeerd is hiermee niet in tegenspraak. Een deskundige uitstraling is belangrijk.

### Hoe beleeft men het water?

De gemiddelde Nederlander vindt water in de leefomgeving belangrijk en hecht er waarde aan. De gemiddelde Nederlander weet waar de belangrijkste wateren bij hem of haar in de buurt zich bevinden en ook waar de belangrijkste wateren voor ontspanning en recreatie te vinden zijn. Men vindt de gebruiksmogelijkheden van water zeer belangrijk, zoals de mogelijkheid om te zwemmen, te varen, te vissen etc. Voor wonen aan het water is veel interesse. De kwaliteit van de badstranden (de blauwe vlag) is dermate belangrijk dat het soms voorpaginanieuws is. Men is bezorgd om verontreiniging en vervuiling van het water, alhoewel de horrorverhalen toch eerder buitenlandse stranden betreffen.

Lessen voor het waterbeheer (2).

Water wordt bijna altijd positief beoordeeld, maar vaak op verschillende manieren. Dit betekent 1) dat regionaal verschillend gecommuniceerd moet worden; en 2) dat rekening moet worden gehouden met het feit dat wat mensen mooi vinden niet hoeft te sporen met wat ze in de directe (leef)omgeving willen. Wildernis is mooi maar niet in de achtertuin.

Welk water vinden mensen mooi? Mensen hebben verschillende beelden van water(natuur), uiteenlopend van wildernis tot sterk door de mens beheerst en gebruikt water. Een dergelijk spectrum met aan de ene kant volledig natuurlijk functioneren en aan de andere kant een sterke mate van menselijk ingrijpen is ook terug te vinden in literatuur over visies op natuur en natuurbeheer. Daarbij gaat het niet om 'het één of het ander'. Een mens kan ook verschillende typen water mooi vinden. Iemand hangt dus niet één waterbeeld aan. De functie van de leefomgeving is daarbij van belang. In de recreatieve omgeving kan men bijvoorbeeld het woeste water waarderen, in de woonomgeving wil men dit juist niet. In beleidsnota's wordt vooral het 'wildernisbeeld' centraal gesteld: er wordt gesproken van dynamische natuur en ruimte voor natuurlijke processen. Het beheersen, indammen en cultiveren van het water lijken taboe geworden.

Er zijn verschillende 'waterbeelden' en mensen waarderen en beleven water op verschillende manieren. Waterbeheerders richten de pijlen vooral op de 'wildernis' beelden: er wordt gesproken van dynamische natuur en ruimte voor natuurlijke processen. Het beheersen, indammen en cultiveren van het water zijn taboe geworden. Dit terwijl burgers ook ontvankelijk zijn voor de door de mens beïnvloede waterbeelden met sterk functionele karakteristieken

---

### **Wat wenst de gemiddelde Nederlander ten aanzien van water in de omgeving?**

De gemiddelde Nederlander wil de zorg voor de waterkering op de huidige voet voortzetten. Men beseft dat er op de lange termijn mogelijk veranderingen nodig zijn maar wenst daar op dit moment vooral op te anticiperen volgens het 'oude waterbeleid'. Nieuwe benaderingen zoals het onder laten lopen van polders roepen weerstand op. Het onttrekken van land aan water heeft in Nederland ook een speciale betekenis.

De gemiddelde Nederlander wil dat waterrijke gebieden worden behouden en dat de unieke gebruiksmogelijkheden in stand blijven. In open vragen naar waar men aan denkt bij 'waterproblematiek' geeft de gemiddelde Nederlander aan dit vooral te associëren met de *vervuiling* van het water. De waterkwaliteit moet verbeteren, vooral zwerfvuil wordt als bijzonder hinderlijk ervaren. De gemiddelde Nederlander ziet technische maatregelen als oplossing. Ook zou 'het buitenland' eens moeten stoppen met allerlei lozingen. De verbeterde kwaliteit van het water wordt als een vooruitgang ervaren; schoon water wordt beleefd als een moreel recht. Anderszins vertrouwt de gemiddelde Nederlander in steeds minder mate op deze kwaliteit. Mineraalwater wordt steeds meer gebruikt in plaats van kraanwater en men zwemt liever in een zwembad dan in het buitenwater.

De gemiddelde Nederlander vindt de aanwezigheid van water aantrekkelijk en vindt vooral de kwaliteit ervan belangrijk. Men heeft ook begrip voor de noodzaak van waterkerende maatregelen, maar maatregelen om water de ruimte te geven (bijvoorbeeld bergingsgebieden) hebben lokaal soms pijnlijke gevolgen en daarom ontstaat daarvoor niet automatisch een draagvlak, maar is langdurige inspanning nodig om steun bij relevante partners te vinden. Door veiligheidsmaatregelen te koppelen aan het aantrekkelijker maken van de woonomgeving wordt beter aangesloten bij de belevingswereld van bewoners.

---

### **Hoe kijken bestuurders aan tegen water?**

Veiligheid tegen overstromingen is geen onderwerp van verhitte kamerdebatten. De politieke aandacht voor het onderwerp is vaak van korte duur, politici kunnen dan ook niet echt 'scoren' met het onderwerp, behalve door vlak na een incident snel en doeltreffend te reageren. Besluiten om beleid te gaan voeren worden vaak genomen in crisisachtige situaties en in een bepaald optimisme over de slaagkansen. In dat stadium zijn de daadwerkelijke maatregelen die uit dat beleid voort kunnen vloeien nog tamelijk abstract. Meer weerstand ontstaat als duidelijk wordt wat de kosten zullen zijn van het beleid en wie die kosten moet betalen. Dit fenomeen leidt soms tot een lage aandacht van bestuurders voor relatief abstracte discussies waarin nog veel invloed uitgeoefend kan worden en veel aandacht voor discussies waar feitelijk alleen de invulling van beleid nog aan de orde is.

Draagvlak voor maatregelen is na een calamiteit vaak van korte duur. Het is dan ook van belang om goed voorbereid te zijn om adequaat te kunnen reageren. Zorg ervoor dat communicatieplannen, maatregelen en beleid op de plank liggen die direct ingezet kunnen worden zodra zich een ramp voordoet.

Vlak na een calamiteit is de roep om adequate en doeltreffende maatregelen groot en daardoor ook de neiging om terug te grijpen op vertrouwde maatregelen (dijkverzwaring). Vooral het structurele karakter van de waterproblematiek moet worden aangegrepen om mensen ervan te overtuigen dat nieuwe aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

Vooraf onder experts (waterbeheerders) wordt onderkend dat het waterbeheer een groeiend probleem wordt indien nu geen 'nieuw waterbeleid' wordt geïmplementeerd. Over dit nieuwe waterbeleid is relatief snel veel steun gekomen. Waterbeheerders zijn binnen betrekkelijk korte tijd 'om' en er wordt wel gesproken van een paradigmaverandering of van de 'verlichting' binnen het waterbeheer. De traditionele, technische benadering van het beheersen is overboord gezet. De vraag is of dit in de praktijk nu echt een einde is gekomen aan de ingenieurscultuur. Watersystemen worden nog steeds gecontroleerd en beheerd maar op een andere manier. Er wordt minder gebruik gemaakt van 'harde' constructies en meer gebruik gemaakt van de natuurlijke eigenschappen van watersystemen. Dit kan, doordat de kennis over het functioneren van watersystemen is toegenomen en we de dynamiek ervan beter kunnen begrijpen en voorspellen. Ook het werken met meer natuurlijke oplossingen past binnen een ingenieurscultuur.

Watersystemen worden in het nieuwe waterbeheer minder rigide benaderd waarbij meer gebruik gemaakt wordt van de natuurlijke eigenschappen van watersystemen. Deze verandering in aanpak wordt vaak gecommuniceerd als een afscheid van de traditionele ingenieursbenadering. De vraag is of dit terecht en verstandig is. Ook het werken met natuurlijke oplossingen past binnen een ingenieurscultuur, overstromingsrisico's worden nog steeds beheerst, echter op een andere manier.

Voor de communicatie van het waterbeleid is het gezien het vertrouwen dat de Nederlander heeft in de traditionele benadering, wellicht zelfs onverstandig om te spreken van een kentering in het beleid. Beter is om het accent te leggen op aanvullende maatregelen die meer rekening houden met natuur, landschap en cultuurhistorie.

### **Hoe zijn de plaatsgebonden verschillen te karakteriseren?**

In gebieden die getroffen zijn door wateroverlast of door overstromingen is men zich bewust van de risico's van water in de omgeving. Er is een groter probleembewustzijn dan in gebieden die hier niet mee zijn geconfronteerd. Opvallend is dat men in getroffen gebieden over het algemeen nuchter of zelfs laconiek is: de gevolgen vallen over het algemeen mee.

Er zijn ook historisch gegroeide verschillen tussen regio's waardoor er tot totaal verschillend kan worden gereageerd op bepaalde voorgenomen maatregelen. Het woord 'ontpolderen' lokt bijvoorbeeld in Zeeland zeer heftige reacties uit terwijl de reacties in Friesland veel minder emotioneel zijn. Dit verschil kan onder andere worden verklaard door de diepgewortelde relatie van de Zeeuwen met het water, mede door de rouw om de watersnoodramp van 1953 maar ook door het op religie gebaseerde besef dat water een metafoor is voor de dood.

---

Opvallend voor kustgebieden is dat bewoners maar ook bezoekers zeer behoudend zijn. Maar zijn mensen niet altijd terughoudend? Het blijkt dat alleen mensen die zich sterk verbonden voelen met hun omgeving, terughoudend zijn wanneer het gaat om veranderingen. Vooral kustbewoners voelen zich zeer verbonden met hun leefomgeving. Men heeft over het algemeen grote moeite met maatregelen die er het karakter van de huidige situatie zullen aantasten, zelfs wanneer het gaat om een volledig onnatuurlijke kust met boulevards en patatkramen. Beleving en gebruik van de huidige situatie staan voorop en de veiligheid is geen belangrijk thema. Bij het verwerven van draagvlak voor het vergroten van de natuurlijke dynamiek in de kustzone moet met deze gevoeligheid rekening worden gehouden.

Naast plaatsgebonden verschillen zijn er ook verschillen tussen groepen in de samenleving. Agrariërs zijn zich zeer sterk bewust van de toestand van het water (kwantiteit en kwaliteitsaspecten) omdat hun bedrijfsvoering er in grote mate van afhangt. Dit geldt ook voor enkele andere watergerelateerde beroepen als de visserij en de waterrecreatiesector. Bewoners van de steden zijn meer op de kwaliteit van het water gericht en houden zich nauwelijks bezig met de veiligheid en overlast door overstromingen of hevige neerslag. Hetzelfde water of dezelfde watersituatie roept bij verschillende groepen uiteenlopende reacties op. Deze reactie is afhankelijk van de functie van de omgeving (een recreant stelt andere eisen aan zijn omgeving dan een inwoner of een boer), maar deels kunnen verschillen ook worden verklaard door verschillende 'waternatuurbeelden' die men hanteert. Net als bij de beleving van natuur geldt voor de beleving van water dat er verschillen zijn tussen wat mensen mooi vinden. Globaal gaat het om het hele spectrum van enerzijds volledig natuurlijke, en dynamische gebieden waar de invloed van de mens nauwelijks zichtbaar is en anderzijds om gecultiveerde en soms multifunctionele gebieden waar de gebruiksmogelijkheden centraal staan.

.....  
Lessen voor het waterbeheer (7).

---

In de kustzone is men over het algemeen uitermate behoudend: bestaande waarden moeten behouden blijven. Daardoor is het eenvoudig om draagvlak te verkrijgen voor maatregelen die bedreigingen van die bestaande waarden tegengaan. Dit is extra sterk voor het Waddengebied

Zeeland: agressieve houding tegenover ruimte teruggeven aan het water door diep geworteld waterbewustzijn, door watersnoodramp maar ook door religieuze achtergronden en tradities.

In het Rivierengebied is over het algemeen begrip voor maatregelen. Onenigheid kan ontstaan over de manier waarop aan deze maatregelen invulling wordt gegeven. Mensen zijn gevoelig voor mogelijke langdurige overlast door werkzaamheden.

---

### 7.3 Hoe is het waterbewustzijn te beïnvloeden?

De vraag naar de beïnvloeding van waterbewustzijn vereist een bezinning op de diverse tijdschalen waarop invloedsfactoren werkzaam zijn. Op de zeer lange termijn gezien geldt dat de evolutie doorwerkt in het functioneren van moderne mensen, bijvoorbeeld in die zin dat zij over het vermogen beschikken om tot rust te komen bij de aanblik van stromend water in een savanneachtig landschap. Daarnaast geldt dat algemene historische ontwikkelingen een grote invloed op het waterbewustzijn hebben. Anders dan in de 17e eeuw zien moderne mensen de bewegingen van het water bijvoorbeeld niet meer als moreel geladen voortekenen van onheil, maar als natuurlijke verschijnselen die in termen van oorzaken en effecten te analyseren zijn.

---

Het tijdperk waarin mensen opgroeien werkt dus door in de betekenissen die zij aan water toekennen. Dat is enerzijds het resultaat van sociaal-culturele vorming en anderzijds het resultaat van de feedback die ze krijgen over de gevolgen van hun handelen. In Nederland heeft bijvoorbeeld het onttrekken van land aan water eeuwenlang vooral positieve feedback opgeleverd, in die zin dat het economisch rendabel werd geacht en goed leek te passen bij religieuze en nationalistische waarden. Verschijnselen die als negatieve feedback een remmend effect op dit gedrag hadden kunnen hebben, zoals bodemdaling, konden worden geneutraliseerd. Momenteel verandert de feedback in samenhang met veranderende visies op de gewenste inrichting van een stroomgebied. Het onttrekken van land aan water levert niet meer vanzelfsprekend positieve feedback op.

Op de tijdschaal van de levensloop van een individu geldt dat sociaal-culturele vorming vooral in de jeugd plaatsvindt. Dat is de periode waarin mensen de criteria vormen waarmee ze hun leven inrichten. Natuurlijk kunnen ook volwassenen in de loop der tijd andere criteria gaan hanteren, maar allerlei voorkeuren, bijvoorbeeld voor de natuur of voor recreatie in een polderlandschap of voor watersport, zullen nadien niet zomaar veranderen. Wel kan het zijn dat volwassenen op basis van hun reeds gevormde sociaal-culturele waarden op zeker moment anders naar hun omgeving gaan kijken, bijvoorbeeld als ze nieuwe informatie krijgen over de onveiligheid of over de ecologische kwaliteiten van hun omgeving. Zonder dat er veranderingen optreden in hun criteria, zoals hun voorkeuren voor bepaalde typen natuur, kan de betekenis die ze aan het water in hun omgeving toekennen nog wel veranderen.

## 7.4 Welke rol heeft de overheid daarbij?

Voor een waterbeheerder (zowel nationaal als regionaal) die naar mogelijkheden zoekt om de mensen in een gebied meer bewust te maken van de betekenis van water, kunnen activiteiten op korte en lange termijn relevant zijn. Voorlichting kan op korte termijn aan mensen nieuwe informatie geven, waardoor ze op basis van hun reeds gevormde sociaal-culturele waarden anders naar hun omgeving gaan kijken. Die waarden zelf zullen door voorlichting niet zomaar veranderen. Pogingen om directer aan te sluiten bij de sociaal-culturele vorming van jonge mensen vereisen de ontwikkeling van educatieve methoden die op lange termijn effect zullen hebben, maar als de komende jaren echt anders wordt omgegaan met water zal het waterbewustzijn van de komende generaties eveneens veranderen.

De uitvoering van het nieuwe waterbeleid wordt bemoeilijkt door een beperkt maatschappelijk probleembewustzijn en door het feit dat andere thema's hoger staan op de politieke agenda. Om toch het benodigde draagvlak te verkrijgen kan de waterbeheerder aandacht schenken aan een aantal aspecten waarbij waterbewustzijn een rol speelt. Deze aspecten hangen overigens sterk met elkaar samen en kunnen eigenlijk niet geheel los van elkaar worden gezien.

Ten eerste kan in planontwerpen meer worden uitgegaan van het positieve benutten dan van het negatieve voorkomen. Er wordt wel gesproken van het *Freude am Fluss*-concept dat uitgaat van het benutten van de positieve krachten: het versterken van landschap, natuur en culturele identiteit van gebieden zodat burgerwens en overheidsbeleid (veiligheid) elkaar ontmoeten. Mensen zijn zeer betrokken bij kwaliteit, gebruik en beleving van water in hun omgeving en het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit sluit aan bij hun

---

belevingswereld. Wel moet rekening worden gehouden met het feit dat niet iedereen hetzelfde aankijkt tegen water in de omgeving. Er is niet één gemeenschappelijk beeld van water in de omgeving. Via voorbeeldgebieden kan wel aan deze beeldvorming worden gewerkt. Men raakt zo bekend met hoe het er mogelijk uit zou kunnen gaan zien in de eigen omgeving.

Lessen voor het waterbeheer (8).

Via voorbeeldgebieden (concrete demonstratieprojecten) kan worden gewerkt aan het beeld dat mensen hebben van water in hun omgeving. De ervaring is dat voorbeeldgebieden zeer effectief zijn en dat ze bijdragen aan wat mensen weten of kennen van hun omgeving. Door mensen bekend te maken met hoe de omgeving eruit zal komen te zien na een geplande ingreep kan mogelijk weerstand tegen voorgenomen plannen worden weggenomen. Anderzijds zijn negatieve ervaringen (overlast) funest voor het draagvlak.

In de tweede plaats kunnen waterbeheerders (vooral op landelijk niveau) werken aan de communicatie van het waterprobleem via campagnes en voorlichting over de noodzaak om nu maatregelen te treffen, maar zij dienen hierbij wel rekening te houden met een aantal overwegingen:

Lessen voor het waterbeheer (9).

Via campagnes en voorlichting kan het besef in de maatschappij van de noodzaak om maatregelen te treffen worden vergroot. Maar hiermee wordt nog geen steun verworven voor de uitwerking van de maatregel. De gemiddelde Nederlander is gemakkelijker te bereiken met informatie over actuele bedreigingen, dan met informatie over positieve effecten op de lange termijn.

Het plaatsen van de boodschap in structureel kader draagt ertoe bij dat de boodschap langer blijft hangen. De invloed van incidenten op het waterbewustzijn van mensen zal groter zijn als mensen deze incidenten kunnen plaatsen in een bepaalde trend (hete zomers, extreme regenval, droogte kunnen worden geplaatst in de trend van klimaatverandering).

Als men volwassen is, is het bewustzijn moeilijker te veranderen. Vroege jaren hebben belangrijke invloed op uiteindelijke beleving van mensen. Dit betekent dat meer aandacht gericht moet worden op (permanente) educatie naast massacommunicatie.

In verschillende regio's worden veiligheid en water op een andere manieren beleefd en ervaren. Campagnes slaan vooral aan als ze dicht bij de belevingswereld van mensen aansluiten. Vanwege regionale verschillen zou de informatieoverdracht meer regionaal moeten gebeuren door regionale mensen die op de hoogte zijn van de lokale situatie.

Ten derde kunnen waterbeheerders vooral op lokaal niveau burgers en belangengroepen betrekken in open planvorming. Hierdoor neemt de verbondenheid met de problematiek toe.

Lessen voor het waterbeheer (10).

Het vergroten van de betrokkenheid bij open planvorming creëert een verplichting. Mensen willen daadwerkelijk invloed hebben en waterbeheerders moeten vooropgezette ideeën ook enigszins kunnen loslaten. Anders neemt het vertrouwen in de overheid alleen maar af.

Waterbeheerders kunnen tenslotte bewustmakingsprocessen bij bestuurders stimuleren door een instrument als de watertoets waardoor bij nieuwe ontwikkelingen gedwongen wordt nagedacht over de consequenties voor en



van het water. Zolang het garanderen van de veiligheid een taak is van de overheid, dient zij bij ruimtelijke plannen goed rekening te houden met de eventuele risico's van overstroming.

Lessen voor het waterbeheer (11).

Regels en instrumenten kunnen de betrokkenheid bij de problematiek doen verminderen. Men hoeft zich er niet mee bezig te houden, het is immers geregeld. Regels en instrumenten moeten daarom vooral gericht zijn op het dwingen tot het mee laten wegen van water in bepaalde afwegingen.

In onderstaande tabel wordt in beknopte vorm weergegeven hoe keuzen over doel en vorm van communicatie samenhangen met de aard van de beslissing waar de overheid voor staat.

Voorbeelden van risicocommunicatie, onderscheiden naar de aard van de door de overheid te nemen beslissingen

Aard van de beslissingen	Communicatie-doelen	Vorm van communicatie	Mogelijke activiteiten
Het beheersen van een mogelijk acute crisis	Waarschuwing, advisering en begeleiding van (delen van) de bevolking om schade te voorkomen	Vooral 1-zijdige informatieverschaffing	Samenwerken met partners bij het ontwikkelen en verspreiden van informatie
	Verhoging van het risicobewustzijn van (delen van) de bevolking	Zorgen voor terugkoppeling om vast te stellen of (a) boodschap is ontvangen, (b) aanbeveling wordt opgevolgd, (c) aanvullende informatie nodig is (vanwege veranderende omstandigheden)	Beleggen van een (gezamenlijke) persconferentie Openen van telefoonlijnen
	Geruststelling		Aanpassen van website Peilen van de reacties van de beoogde doelgroep
Het creëren van structurele informatievoorzieningen over kansen en bedreigingen	Mensen op de hoogte stellen van veiligheidsrisico's, de wijze waarop die worden beoordeeld en worden aangepakt	Verschaffing van achtergrondinformatie (1-zijdig) naast uitwisseling van informatie (2-zijdig) om vast te stellen of de boodschap wordt begrepen en aan de verwachtingen voldoet	Opbouwen van duurzame relaties met partners die geloofwaardige informatiebronnen vormen
	Verhoging van het bewustzijn van de risico's Aanmoediging tot gedrag dat risico's beperkt		Peilen van opvattingen van doelgroepen Inrichten van communicatiekanalen, zoals website
Het ontwikkelen van prioriteiten en strategieën voor het overheidsbeleid	Betere beoordeling van gevaren of knelpunten Ontwikkeling van opties voor risicomanagement Bevordering van vertrouwen in het beleid Oplossing van conflicten tussen belanghebbenden	Uitwisseling van informatie en gezichtspunten (2-zijdig) met relevante groepen uit de bevolking	Aangaan en onderhouden van relaties met partners die relevante inbreng kunnen hebben Consultatie (door website, bijeenkomsten met belanghebbenden, focusgroepen, etc.)

---

## 7.5 Levert het beïnvloeden van waterbewustzijn iets op in de sfeer van het gedrag van mensen?

Een ideaalbeeld van bewustzijn bij omgevingsvraagstukken is dat mensen zich verbonden voelen met hun omgeving, kennis hebben van de hierbij horende ecologische (of hydrologische) componenten en processen, en uit eigen beweging geneigd zijn om daar op een respectvolle wijze mee om te gaan. In dit ideale geval zou het bewustzijn dus doorwerken in gedrag en zou de persoon bij allerlei keuzes die zich aan hem of haar voordoen steeds dat alternatief kiezen wat het meest bij de omgeving is aangepast. In de werkelijkheid geldt evenwel dat de betekenissen van water voor de mensen nogal uiteenlopen, evenals de omstandigheden waarin ze hun keuzes en afwegingen maken, en dat ze de gevolgen van hun gedrag niet volledig beseffen.

Voor een waterbeheerder die iets wil met gedragsbeïnvloeding is het zaak om allereerst goed te specificeren om welk gedrag het zou moeten gaan. Een van de lessen van milieubewustzijn is immers dat bewustzijn niet zomaar automatisch doorwerkt in gedragsverandering en dat een overheid die gedragsverandering nastreeft zich moet richten op de vraag wat de determinanten van dat gedrag zijn.

---

Lessen voor de waterbeheerder (12).

Lessen die we voor waterbeheer ontleen aan ervaringen met milieubewustzijn:

- Waterbewustzijn kan een belangrijke rol spelen bij het mobiliseren van de publieke opinie, al moet er rekening mee worden gehouden dat waterkwantiteit een onderwerp is waarover tegengestelde opvattingen en wensen kunnen bestaan;
- Een overheid die een bepaalde gedragswijze van het publiek wil beïnvloeden, moet zich richten op de determinanten van het gewenste en het ongewenste gedrag. Hierbij kan waterbewustzijn één van de determinanten zijn, maar dat hoeft niet;
- Bewustzijn van het probleem in kwestie helpt de relevantie van een gedragsaanpassing voor het publiek begrijpelijk te maken, maar vormt als zodanig geen positieve of negatieve feedback voor gedragsverandering;
- Het is niet noodzakelijkerwijs zo dat waterbeheerders eerst het bewustzijn van de mensen moeten zien te veranderen als zij een ander gedrag willen;
- Het bevorderen van een gedragsverandering is een manier om mensen van iets bewust te maken.

---

Lessen voor de waterbeheerder (13).

Voor een goede doorwerking van landelijke plannen kan het volgende belemmerend werken:

- het ontbreken van een open planvormingsproces waarbij de lagere overheden betrokken zijn en een duidelijke communicatiestrategie;
- geen duidelijke operationalisatie en instrumentatie van het beleid;
- provinciaal ruimtelijk beleid is toetsend/remmend en minder ontwikkelingsgericht dan het koersgerichte beleid van het rijk.

Een essentiële vraag is dus wat het gedrag inhoudt en in welke context dat te plaatsen is. Gaat het bijvoorbeeld om het creëren van speciale woonmilieus, zoals paalwoningen aan een zeedijk, dan kan dat consequenties hebben voor het gedrag van de toekomstige bewoners. In sommige gevallen kan er dan wellicht aanleiding zijn om een soort veiligheidscultuur te creëren waarin bewoners en overheidsinstanties hun ervaring met hoogwater delen. In andere gevallen is het beoogde gedrag veel minder ingrijpend en gaat het bijvoorbeeld

---

om de vraag welke omstandigheden het bezit en het gebruik van een regenton bevorderen. In het beschikbare onderzoeksmateriaal is hier nog weinig over gevonden.

In het kader van de veiligheid en wateroverlast heeft de burger eigenlijk weinig concrete gedragsalternatieven. Aan het feit dat de woning kans loopt getroffen te worden door een overstroming, kan de burger via het gedrag weinig doen. Dit is vooral een taak van de verantwoordelijke instanties (gemeenten en provinciën). De burger heeft wel een invloed op de manier waarop met de waterproblematiek wordt omgegaan via politiek gedrag. Het beïnvloeden van waterbewustzijn kan bijdragen aan het inzicht dat het noodzakelijk is om maatregelen te treffen. Daarom kan het begrip toenemen voor de noodzaak om maatregelen te treffen.

Lessen voor het waterbeheer (14).

---

De overlast- en veiligheidsproblematiek ligt eigenlijk buiten de invloedssfeer van het individu. Mensen kunnen in hun gedrag nauwelijks invloed uitoefenen op deze aspecten van water. Deze problematiek speelt meer op het regionale niveau. Zoek per project/locatie naar een concrete handelingsalternatieven en maak de gevolgen daarvan duidelijk. In sommige gevallen kan het dan gaan om vrij concrete handelingsalternatieven, zoals een aanpassingen in het huis die de gevolgen van eventuele overlast kunnen beperken (plavuizen in plaats van houten vloeren, stopcontacten niet vlak boven de grond), maar daar waar het gaat om toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen moet vooral ingespeeld worden op politiek gedrag.

---

Beïnvloeding van het waterbewustzijn is wel van invloed op politiek gedrag. Maar de kracht hiervan moet niet worden overschat. Door mensen bewust te maken van een probleem kan het inzicht in de noodzaak om maatregelen te treffen worden vergroot maar wordt nog niet automatisch steun verkregen voor de precieze invulling van de maatregelen.

Lessen voor het waterbeheer (15)

---

In de samenleving is over het algemeen meer overeenstemming over misstanden waar iets aan gedaan moet worden dan over vragen als wat is de ideale inkomensverdeling. In de samenleving is er overeenstemming dat er geen overstromingen moeten plaatsvinden. Over de manier waarop zal mogelijk nooit overeenstemming bereikt worden.

---

## 7.6 Vijf simpele vragen over waterbewustzijn

1. *Moeten we via waterbewustzijn proberen om de mening van burgers over het werk van de waterbeheerder te veranderen?*

Nee, burgers hebben juist nog steeds veel vertrouwen in traditionele technische aanpak in het waterbeheer. Het "ruimte geven aan water" moet misschien vanuit dit oogpunt meer worden gecommuniceerd als een *andere vorm* van technisch controleren van overstromingsrisico's en niet als het opgeven van de bestaande veiligheidscultuur. Dit sluit beter aan bij de belevingswereld van burgers. Maak dus gebruik van het betrouwbare imago van het waterbeheer. Zeg dus niet dat we over een hele andere boeg gaan. We blijven het water beheersen en controleren maar op een manier die meer kan betekenen voor natuur, landschap, recreatie, wonen etc.

2. *Levert een vergroot waterbewustzijn nou ook meer draagvlak op voor watermaatregelen?*

---

Nee niet automatisch, maar wel indirect. Via campagnes en voorlichting kan het gevoel van urgentie voor het nemen van maatregelen worden vergroot. Het begrip voor te nemen maatregelen kan daardoor toenemen. Over de manier waarop deze maatregelen worden ingevuld zal men het nooit onmiddellijk eens zijn. Om daar draagvlak voor te verkrijgen moet aandacht worden besteed aan het creëren van voorbeeldgebieden zodat mensen zich een beeld kunnen vormen van de toekomstige veranderingen in hun omgeving. Landelijke campagnes kunnen dus bijdragen aan het vergroten van het probleembewustzijn. Maar beperk de boodschap tot de noodzaak maatregelen te nemen, en ga niet te veel in op de manier waarop die maatregelen worden getroffen. Over de invulling van maatregelen moet op regionaal/lokaal niveau worden gecommuniceerd en samengewerkt in open planprocessen. Werk met voorbeeldgebieden en houdt daarbij rekening met bepaalde regionale gevoeligheden.

3. *Willen we met waterbewustzijn ook de manier waarop mensen water beleven beïnvloeden?*

Door waterbeheerders wordt wellicht te veel ingezet op de meer natuurlijke en dynamische waterbeelden. Waterbeheerders richten de pijlen vooral op de 'wildernis' beelden: er wordt gesproken van dynamische natuur en ruimte voor natuurlijke processen. Het beheersen, indammen en cultiveren van het water zijn taboe geworden. Dit terwijl burgers ook ontvankelijk zijn voor de door de mens beïnvloede waterbeelden met sterk functionele karakteristieken. Zo zijn weilanden ook natuur en hecht men bijvoorbeeld ook waarde aan toeristische boulevards langs de kust.

4. *Waterbewustzijn is toch iets dat al vanaf de jeugd wordt gevormd, dit diepgewortelde bewustzijn zal toch blijven doorwerken?*

Ja maar er komt telkens een nieuwe jeugd die andere indrukken opdoet en daarom zal bij projecten waarbij de planningshorizon meer dan een generatie bestrijkt, expliciet gekeken moeten worden naar de sociaal-culturele doorwerking op korte en lange termijn. Een aantal reeds langer bestaande ontwikkelingen zal zich ook in de toekomst blijven voordoen. Dit geldt voor de groeiende appreciatie voor "wilde" natuur en "wild" water, maar ook voor de toenemende mate waarin water wordt opgenomen in de consumptiecultuur. Dit laatste impliceert gevarieerde vormen van wonen en recreatie die net als het huidige makelaarswater soms wat "onecht" zullen aandoen en die wellicht een korte doorlooptijd hebben. Ook de ingenieurscultuur zal zich verder ontwikkelen waarbij plaats is voor zowel "natuurlijke" als "kunstmatige" oplossingen.

5. *Zullen burgers zich door een groter waterbewustzijn meer betrokken voelen bij het werk van de waterbeheerder?*

Ja, een groter waterbewustzijn van betrokkenen betekent ook een grotere behoefte aan betrokkenheid en invloed van die betrokkenen op de uiteindelijke maatregel. Een gevaar is dat, als deze invloed wordt beperkt, het wantrouwen in de overheid zal toenemen.



---

## 8 Literatuur

---

- Aarts, M.N.C.en C.M.J.van Woerkum, Wat heet natuur? De communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid, Wageningen (Vakgroep voorlichtingskunde), 1994.
- Anonymus, Aan de vooravond van een maatschappelijke discussie over veiligheid. In: De Water, themanummer veiligheid, 92, juni 2003.
- Anonymus, Brochure Nederland leeft met water, Jaargang 2, nummer 5. juni 2003.
- Anonymus, Wadi's in Enschede. In: De Water, september 2002.
- Beatly, T., & Manning, K. (1997). The ecology of place: planning for environment, economy, and community. Washington, D.C.: Island Press.
- Bennett, P. (1999). Understanding responses to risks: some basic findings. In P. Bennett & K. Calman (Eds.), Risk communication and public health (pp. 3-19). Oxford: Oxford University Press.
- Berg, A. E. van den, M. Jacobs en F. Langers, Beleving Kustveiligheid, Wageningen, 2000
- Berg, A. E. van den, Vlek, C. A. J., & Coeterier, J. F. (1998). Group differences in the aesthetic evaluation of nature development plans: a multilevel approach. *Journal of Environmental Psychology*, 18, 141-157.
- Born, R.J.G. van den, R.H.J. Lenders, W.T. de Groot, en E.Huijsman, The new Biophilia: An ex-ploration of visions of nature in Western Countries in: *Environmental Conservation* 28 (1), pp.65-75, 2001.
- Borup, I., De kust is.... Beleving van de Nederlandse Noordzeekust ten behoeve van integraal kustzonebeleid, Den Haag (Ministerie van V & W), 2000.
- Bressers, J. T. A., & Kuks, S. M. M. (2001). Governancepatronen als verbreding van het beleidsbegrip. *Beleidswetenschap*, 15, 76-103.
- Brown, T. C. (1984). The concept of value in resource allocation. *Land Economics*, 60, 231-246.
- Buijs, A. en P. Filius, Natuurbeelden in de praktijk: de invloed van natuurbeelden en natuurvisies op gedrag en mening over het beleid, 1998.
- Burns, T.R. en R. Ueberhorst (1988), *Creative democracy. Systematic conflict resolution and policymaking in a world of high science and technology*, New York (Praeger).
- Carroll-Burke, P. (2001). Tools, instruments and engines: getting a handle on the specificity of engine science. *Social Studies of Science*, 31, 593-625.
- Chartier, J., & Gabler, S. (2001). *Risk communication and government - theory and application for the Canadian Food Inspection Agency*. Ottawa: Canadian Food Inspection Agency, Public and Regulatory Affairs Branch.
- Cleintauer, G. L. (1982). *Wisselend getij : geschiedenis van de Zuiderzeevereniging 1886 - 1949*. Zutphen: Walburg Pers.
- Coeterier, J.F., B. Ploeger, M.B. Schone en A. Buijs, Beleving van de wadden, Leiden, 1997.
- Commissie bestuurlijk onderzoek Lekkerkerk. (1981). Rapport. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

- 
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. (2001). *In dienst van de democratie*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken, rapport van de Commissie-Wallage.
- Cooten, A. van, E. van Slobbe, T. Kierkels. Parels van vernieuwend waterbeheer. Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw, Den Haag, 2001
- Corbin, A. (1989). Het verlangen naar de kust (Le territoire du vide : l'occident et le désir du rivage (1750-1840)). (Vertaling J. Holierhoek). Nijmegen: SUN.
- Cusell, H., H. van Dijk en R. van Noort, Wat vinden Amsterdammers van het water in hun stad? in: H2O, 32, 2, pp.11-13.,1999.
- Denneman, A. K., T. Klumpers, Water als geld. In: Hall, A., Th. G. Drupsteen en H.J.M. Havekes (red). De Staat van water, Lelystad, 1999.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology. The "Issue attention cycle". *The public Interest*, 38-50.
- Drabek, T. E. (1986). Human system responses to disaster: an inventory of sociological findings. New York: Springer-Verlag.
- Driessen, P. P. J., de Lange, M. A., & Glasbergen, P. (1995). *Koersen tussen rijk en provincie. Evaluatie van de doorwerking van het koersenbeleid voor het landelijk gebied naar het provinciaal ruimtelijk beleid*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Duin, M.J. van, M.J. Bezuyen, U. Rosenthal, I. Baard. Evacuaties bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg, Leiden, 1995
- Eeten, M. van, H. de Bruijn, H. van der Voort, E. van Bueren. Koppelen met water: samenwerking en samenhang in het stedelijk waterbeheer. Delft, 2000.
- Elias, N. (1969). Die höfische Gesellschaft. Untersuchungen zur Soziologie des Königstums und der höfischen Aristokratie. Neuwied: Luchterhand.
- Faludi, A., Mastop, J. M., & Borgman, F. H. (1991). *Doorwerking in beweging*. Amsterdam: Planologisch Demografisch Instituut.
- Flameling, I, Droogmakerijen en watergrillen, honderd jaar water in de politiek, in: Hoogwater, 50 jaar na de watersnoodramp, 2003, p. 68 - 77.
- Geldof, G.D., J. Grin, J. en M. Hajer, Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer, in:: Over stromen : kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland, Wilt, J.G. de, H. Snijders, F. Duijnhouwer, F. (red.), pp. 75-88, Den Haag (NRLO), 2000.
- Geller, E. S. (2001). *The psychology of safety handbook*. (2nd ed.). Boca Raton, FL: Lewis Publishers.
- Goosen, H., R. Lasage, M. Hisschemöller, N. van der Grijp. Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten. IVM R-02/01. Amsterdam, 2002.
- Goverde, H.J.M. (1987), Macht over de Markerruimte Markerruimte, Nijmegen : Katholieke Universiteit Nijmegen
- Gregory, R. (1999). Identifying environmental values. In V. H. Dale & M. R. English (Eds.), Tools to aid environmental decision making (pp. 32-58). New York: Springer-Verlag New York.
- Gregory, R. (2000). Using stakeholder values to make smarter environmental decisions. *Environment*, (42), 34-44.
- Gustafsson, G. en J.J. Richardson (1979), Concepts of rationality and the policy process, in: *European Journal of political research* (vol. 7), pp. 415-436.

- 
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state. *Comparative Politics*, 275-296.
- Hamlin, C. (2000). 'Waters' or 'Water'? - master narratives in water history and their implications for contemporary water policy. *Water Policy*, 2, 313-325.
- Helweg-Larsen, M., & Shepperd, J. A. (2001). Do moderators of the optimistic bias affect personal or target risk estimates? A review of the literature. *Personality and Social Psychology Review*, 5, 74-95.
- Heykers, B., Rivierbeelden van de grensmaas: bewoners aan het woord, 1998
- Higgins, E. T. (1997). Beyond pleasure and pain. *American Psychologist*, 52, 1280-1300.
- House, M.A., public perception and water quality management in: *Water science and technology*, 34 (12), 25-32, 1996.
- Huijsman, E., Vroeger ving ik kikkerdril ... Een onderzoek naar de relatie tussen natuurbeleving in de kindertijd en natuurbeelden van volwassenen, 1999.
- Huitema, D. (2002), Nurturing nature. Ho to make a lake and maintain it. The IJsselmeer as an example of some modern dilemma's and tendencies in Dutch water management, Enschede: CSTM.
- Huitema, D. and A.H.L.M. van Snellenberg (1999), Policy in Style, in: *Environmental Politics*, vol. 8, no. 3, pp.77-98.
- Huitema, D., H. Goosen, P. van Hemert, L. Bos, R. Hoekstra, Functies combineren met water. IVM/VU, 2003.
- Huitema, D., Jeliaskova, M., & Westerheijden, D. (2003). Fasen, niveaus en cirkels in de beleidsontwikkeling. *Beleidswetenschap*, nog te verschijnen
- Janssen, M. (2001). De Kerf; doorbraak in kustbeheer. In A. van Cooten, E. van Slobbe, en T. Kierkels (Eds.), *Voorbeeldenboek; parels van vernieuwend waterbeheer*. (pp. 54-59). Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Kaijser, A. (2002). System building from below, institutional change in Dutch water control systems. *Technology and Culture*, 43, 521-548.
- Kaijser, A., System Building from below, institutional change in Dutch water control systems, in: *Technology and Culture*, 43, pp. 521-548, 2002.
- Kaplan, S. (1992). Environmental preference in a knowledge-seeking, knowledge-using organism. In J. H. Barkow, L. Cosmides, & J. Tooby (Eds.), *The adapted mind: Evolutionary psychology and the generation of culture* New York: Oxford University Press.
- Keeney, R. L. (1992). *Value-focused thinking*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins Publishers.
- Koekebakker, P.H. (1977), Stop de heerschappij van Rijkswaterstaat over het IJsselmeer, in: *Plan*, vol. 11, pp. 37-42
- Kruijk, M. de, P. Rekkers, Stevig draagvlak voor dijken. In: Bartels, G. (red.). *De transactionele overheid*, pp. 438-447, Deventer, 1998.
- Kuks, S. M. M. (2000). Verankering van de waterketen. Een beschouwing van de publieke taak in het watersector en de implicaties van marktwerking en ketengerichte samenwerking. In H. van Duivenbode, M. van Twist, M. Veldhuizen, & R. n 't Veld (Eds.), *Ketenmanagement in de publieke sector* (pp. 71-89). Utrecht: Lemma.
- Kuylen, A., & van Raaij, W. F. (1978). "Glas in de glasbak" : een onderzoek naar recyclinggedrag. Amersfoort.: Stichting Verwijdering Afvalstoffen SVA.



- 
- Laird, F.N. (1989), The decline of deference. The political context of risk communication, in: *Risk Analysis* (vol. 9), pp. 543-550.
- Lange, M.A. de (1995), *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid : verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, Amsterdam : Thesis Publishers.
- Langers, F., M.H. Jacobs, R.B.A.S. van Kralingen, *Waterbeelden: studie naar de beelden van water onder de Nederlandse bevolking*. Alterra rapport 628, 2002.
- Lengkeek, J., De culturele en emotionele betekenis van water, in: Wilt, J.G. de, H. Snijders, en F. Duijnhouwer (red.), *Over stromen : kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland*, pp. 11-34, 2000.
- Lijklema, S., *Water beheren en communiceren : een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland*, Wageningen, 2001.
- Lindblom, C. E. (1990). *Inquiry and change. The troubled attempt to understand and shape society*. New Haven: Yale University Press.
- Luttik, J. (2000). The value of trees, water and open space as reflected by house prices in the Netherlands. *Landscape and Urban Planning*, 48, 161-167.
- Martijn, A. C., M.L. Rooy en E. Piriou, *Beleving van water: adviezen voor effectieve communicatiestrategieën bij de aanpak van diffuse bronnen gebaseerd op interviews met leken*, 1998.
- Maters, G., *De beleving van water door inwoners van Gennep in: H<sub>2</sub>O*, vol. 33, afl. 5, pp. 44-45, 2000.
- McDaniels, T. L., Axelrod, L. J., & Cavanagh, N. S. (1998). Public perceptions regarding water quality and attitudes toward water conservation in the Lower Fraser Basin. *Water Resources Research*, 34, 1299-1306.
- McDaniels, T. L., Gregory, R., & Fields, D. (1999). Democratizing risk management: successful public involvement in local water management decisions. *Risk Analysis*, 19, 497-510.
- Ministerie van V & W, *Anders omgaan met water: Waterbeleid in de 21e eeuw*, Den Haag (Ministerie van V & W), 2000.
- Myatt-bell, L.B., M.D. Scrimshaw, J.N. Lester en J.S. Potts, Public perception of managed peat-lignment: Brancaster West Marsh, North Norfolk, UK In: *Marine policy*, 26, 45-57, 2002.
- Nieuwenhuijze, L. van (1994). *Handreiking inventarisatie en waardering LNC-aspecten; een methode voor beschrijving van en betekenis-toekenning aan de LNC-aspecten bij de dijkversterking*. Den Haag: Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen.
- Noort, R van en H. van Dijk, *Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam*, 1997.
- Noort, R. van en H. van Dijk, *Beleving van het Amsterdamse oppervlaktewater: een kwantitatief onderzoek*. 1998.
- Noort, R. van en W. Aarts, *Beleving van het Amsterdamse oppervlaktewater door woonbootbewoners*, 2000.
- Nunes Correia, F. N., M. Fordham, M. da Graca Saraiva en F. Bernardo, *Flood Hazard Assessment and Management: Interface with the Public in: Water Resources Management*, 12, 209-237, 1998.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press

- 
- Pater, B. de (2000). Vergane glorie, nieuw elan. Inpoldering en beelden van de Zuiderzee. *Historisch-Geografisch Tijdschrift*, 18, 37-47.
- Pidgeon, N. F., & O'Leary, M. (2000). Man-made disasters: why technology and organizations (sometimes) fail. *Safety Science*, 34(1-3), 15-30.
- Renn, O., Burns, W. J., Kasperson, J. X., Kasperson, R. E., & Slovic, P. (1992). The social amplification of risk: theoretical foundations and empirical applications. *Journal of Social Issues*, 48(4), 137-160.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, J.J. (red.) (1982), *Policy styles in Western Europe*, Londen: Allen and Unwin.
- RIZA. (1999). *Handreiking voor interactieve planvorming*. Lelystad: RIZA.
- Rooijers, A. J. (2000). *Belevingswaarden van de Nederlandse Noordzeekust*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Omgevings- en Verkeerspsychologie.
- Rooy, P. van en L. Sterrenberg, Het blauwe goud verzilveren: integraal waterbeheeren het belang van omdenken, Rathenau instituut, Studie 41, Den Haag (Rathenau instituut), 2000.
- Rooy, P., Mens en water, Commissie Waterbeheer 21ste eeuw, 2000.
- Rotterdams Dagblad, Het leed is van ons. [www.rotterdamsdagblad.nl/extra/watersnood/](http://www.rotterdamsdagblad.nl/extra/watersnood/), Februari, 2003.
- Ruijgrok, E. C. M. (2000). Valuation of nature in coastal zones. Doctoral thesis. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Schama, S. (1987). The embarrassment of riches: an interpretation of Dutch culture in the Golden Age. New York: Knopf.
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In M. P. Zanna (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 25, pp. 1-65). San Diego, CA: Academic Press.
- Slobbe, E. van. Externe integratie vergt andere stijl van opereren, nieuwe beleidsarrangementen. In: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, Den Haag 2001.
- Slootweg, R. en M. van Schooten, Sociaal- maatschappelijke aspecten van noodoverloopgebieden In: *SEVS beleidsadvies voor natuur en leefomgeving*, 2002.
- Stearns, P. N. (2001). Consumerism in world history: the global transformation of desire. London: Routledge.
- Tapsell, S. M., Tunstall, S. M., House, M. A., Whomsley, J., & Macnaghten, P. (2001). Growing up with rivers? Rivers in London children's worlds. *Area*, 33, 177-189.
- Thomas, K. (1983). Man and the natural world, changing attitudes in England (1500 - 1800). Harmondsworth: Allan Lane/Penguin Books.
- Tunstall, S. M. (2000). Public perceptions of the environmental changes to the Thames Estuary in London, UK. *Journal of Coastal Research*, 16, 269-277.
- Tunstall, S. M., & Penning-Rowsell, E. C. (1998). The English beach: experiences and values. *Geographical Journal*, 164, 319-332.
- Ulrich, R. S., Simons, R. F., Losito, B. D., Fiorito, E., Miles, M. A., & Zelson, M. (1991). Stress recovery during exposure to natural and urban environments. *Journal of Environmental Psychology*, 11, 201-230.

- 
- Valk, M., H. Heinen, M. Leineweber, J. Otten, Leren van bewustwordingsprocessen in binnen- en buitenland. ERGO, Amsterdam, 2002.
- van de Peppel, R. A. (1995). *Naleving van milieurecht. Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie*. Groningen: RUG.
- van de Peppel, R. A., & Herweijer, M. (1994). Het communicatieve sturingsmodel. In P. Glasbergen (Ed.), *Milieubeleid, een beleidswetenschappelijke inleiding* (pp. 189-207). Den Haag: VUGA.
- Wagemaker, F. en M. van Eeten, Water als ordenend element. In: Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening, Den Haag, 2001.
- Wildavsky, A. (1998), *Searching for safety*, New Brunswick: Transaction.
- Withey, S. (1962). Reaction to uncertain threat. In: G.W. Baker & D.W. Chapman (Eds.), *Man and society in disaster* (pp. 93-123). New York: Basic Books.